

CAPÍTULO QUINTO	
PROPUESTAS .....	445
I. Principios gomezmorinianos .....	446
II. Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....	452
III. Reestructuración del Poder Ejecutivo .....	456
IV. Reestructuración del Poder Legislativo .....	462
V. Consolidación democrática .....	482

## CAPÍTULO QUINTO

### PROPUESTAS

La transformación de la realidad presupone la transformación de la mirada.

Ulrich BECK

Hay momentos en que las ideas se adelantan, y otros en los que se rezagan. Para usar dos célebres metáforas hegelianas, a veces la filosofía es como el canto del gallo que anuncia la aurora, como en los años que prepararon la Revolución francesa, y a veces, en una época de restauración, es la lechuza de Minerva, que aparece en el crepúsculo vespertino.

Norberto BOBBIO

La historia no redime a los convocados que fracasan en dar respuesta cumplida a problemas decisivos.

Hermann HELLER

La historia, para cambiar la metáfora, no se mueve en línea recta, pero cuando líderes hábiles y decididos la empujan, siempre se mueven.

Samuel HUNTINGTON

En nuestro mundo pululan los personajes que gritan hasta perder el aliento “¡mal!”, pero que no tienen ninguna idea de cómo llegar a algo mejor.

Giovanni SARTORI

En la historia de una nación, pocas ideas son más peligrosas que las buenas soluciones a los problemas equivocados.

Robert B. REICH

## I. PRINCIPIOS GOMEZMORINIANOS

Previamente a las propuestas, permítanme mencionar diez principios derivados del pensamiento de un mexicano del siglo pasado, Manuel Gómez Morín, que deben ser ponderados antes de emprender cualquier reforma. Diría que corresponden al terreno de la buena técnica legislativa y de la filosofía del derecho como recomendaciones previas a concebir una iniciativa. Gómez Morín nunca fue legislador, pues se le negó el ingreso a la Cámara de Diputados al anularse las elecciones, en 1946, en el distrito por el que contendía. Por ello solamente pronunció un discurso en el Colegio Electoral de ese año, en el que, infructuosa pero lúcida y razonablemente, defendió su caso. De su pensamiento se pueden desprender diez principios fundamentales para una buena política legislativa. Ellos son:

1) No incurrir en la ingenua idea de creer que todo puede ser resuelto mediante la elaboración de leyes. A la edad de 21 años, en septiembre de 1918, cuando habló a nombre de los estudiantes en el VIII aniversario de la segunda fundación de la Universidad Nacional, Gómez Morín expresó: "Porque no es escribiendo leyes en el papel, sino grabándolas en el bronce de la conciencia nacional, como se enaltece y se hace libre un pueblo" (Archivo MGM). Con esta tesis ataca el hipernormativismo que ha prevalecido en el Estado mexicano. Esto es algo que desafortunadamente ha prevalecido en toda la historia del derecho mexicano.

Prácticamente desde el inicio de nuestra vida independiente se manifestó esta tendencia a concederle al derecho atributos desmesurados para modificar la ley. Baste citar dos ejemplos. El primero en la persona del legislador José Miguel Guridi y Alcocer, que participó en el Congreso Constituyente de 1824. Él afirmó (Reyes Heroles, 1985, 80): "La Constitución debe verse como un ramillete de las más hermosas flores, escogidas artificiosamente, dispuestas y tomadas en la mayor parte de nuestros jardines para presentarlo y llenar de bien a la nación". El otro ejemplo lo da Joaquín Fernández de Lizardi (1960, 4), quien escribe:

Cierto que se ahoga usted en poca agua: ¿pues, qué usted cree que para ser diputado se necesita saber tanto? No, amigo, en teniendo patriotismo y buena intención con eso basta; y en sabiendo citar oportunamente a Montesquieu, Filangieri, Benjamín Constant, Paine, Madame Stael, Bentham y otros autores clásicos ¡Ave María Purísima!, entonces puede uno pasar

por un Séneca; y si el diputado tiene tal o cual noticia de la Constitución inglesa y el Código de Napoleón, entonces sí, ya no hay más que pedir.

2) Congruente con la idea anterior, Gómez Morín expone al matrimonio Wilkie (1978, 81), que sólo cree “en las soluciones reales, que conocen la realidad y la forma de modificarla”. En estas breves palabras está definida la función legislativa. En México se viene arrastrando una mentalidad identificada como la “cultura de la proclama” y de la que se han ocupado distintos autores, como Samuel Ramos en *El hombre y la cultura en México*; Octavio Paz en *El laberinto de la soledad*; Elsa Cecilia en *La categoría de la cultura mexicana* y Santiago Ramírez en *La psicología del mexicano*, entre otros autores. Todos ellos han señalado la tendencia a confundir un mundo ideal cargado de fantasías con un mundo real enormemente limitado. De ahí precisamente la proclividad a generar planes y leyes lejanas a los hechos y que, por lo tanto, se quedan simplemente en eso que Gómez Morín denomina simples “soluciones declaratorias”.

3) En el texto 1915 —escrito por Gómez Morín en 1926— hay un párrafo que constituye toda una técnica para elaborar leyes adecuadas en tiempo y lugar. Dígase si no (1973, 33):

Investigar disciplinadamente en nuestra vida, ahondando en cada fenómeno hasta encontrar su exacta naturaleza tras los externos aspectos artificiales. Disciplinadamente, también, inventariar nuestros recursos y posibilidades. Buscar con amor el oculto afán que quiere realizarse y fijarlo luego en términos de accesibilidad. Andar los caminos propios y ajenos del procedimiento hasta poder conocer, elegir y seguir el mejor en cada caso sin extravío y sin el peligro mayor de confundir la vía con el destino, el procedimiento con la obra. No despreciar la obra pequeña, ni arredrarse del fin remoto. Graduar la acción de acuerdo con la posibilidad, aunque el pensamiento y el deseo vayan más lejos. Que el fervor de la aspiración anime la búsqueda y la disciplina de la investigación reduzca el anhelo, porque es peor el bien mal realizado que el mal mismo. Lo primero destruye la posibilidad del bien y mata la esperanza. El mal, por lo menos, renueva la rebeldía y la acción.

Íntima unión de realidad, propósito y procedimiento, de manera que en un solo acto espiritual el propósito elegido ilustre el conocimiento de la realidad, el conocimiento determine la elección del propósito y conocimiento e ideal entreguen los medios que deben utilizarse, determinen e

impongan la acción, esto es lo que podemos entender usando la palabra “técnica”.

Es el único método que podrá alzarnos de esta deprimente y fangosa condición en que el científicismo de antes, el inevitable romanticismo y el misticismo vago de los días de lucha y los groseros desbordamientos de un triunfo sin realizaciones, nos tienen todavía postrados.

Un error legislativo constituye un clásico bien hipócrita que genera expectativas en la comunidad y que, al no concretarse, resquebrajan la confianza y la credibilidad que son cualidades indispensables en un sólido Estado de derecho. El mal no se produce, en muchos casos, por el mal en sí mismo, sino por el bien que se pretende hacer. Éste es el pensamiento central en la idea de Gómez Morín, y que nos orienta para que nuestras leyes se elaboren partiendo del análisis de su posible realización. De lo contrario, hacen daño a la comunidad a la que van destinadas, pues propicia una desmoralización y una permanente desconfianza, además de generar un desprestigio del derecho, lo cual se evidencia en los muchos refranes populares que reflejan desprecio hacia la norma jurídica. Una norma jurídica ajena a la realidad que pretende regir es un ejercicio superfluo, vano e incluso potencialmente dañino.

4) Es necesario, en la elaboración de todo ordenamiento jurídico, definir con claridad y precisión los valores a proteger. Gómez Morín lo dice con las siguientes palabras:

Justamente cuando se hace depender la solución de los más graves problemas jurídicos de los métodos técnicos en la legislación, de la exactitud gramatical e ideología del texto, de la claridad absoluta del mandato, nosotros hacemos leyes ambiguas, plagadas de errores gramaticales, propicias a todas las interpretaciones, confusas en su ideología, faltas de un plan, de una idea central, que armonice con el conjunto, que le dé fuerza y que permita una interpretación correcta en los innumerables casos en que la duda y la laguna en la ley no pueden evitarse (Krauze, 1999, 103).

Agregaría que el derecho mexicano, que ha correspondido en su formación a distintas corrientes filosóficas y políticas, es muchas veces contradictorio, por lo que un ejercicio de congruencia y de coherencia es necesario, orientado por esta idea central a la que alude el fundador del Partido Acción Nacional.

5) Asimismo, Gómez Morín insiste —y esto es aplicable al trabajo legislativo— en la necesidad de evitar la improvisación:

En nuestro país todo es fruto de la improvisación. Los políticos y los administradores, el ejército y los gendarmes, las leyes, los caminos, los sabios, las lecherías, los ferrocarriles, los paseos, los héroes, los cantantes, los fenómenos meteorológicos... Somos esencialmente improvisadores, notablemente improvisadores. Y este hecho ha sido eternamente explotado por los patrioteros como demostración de nuestra alta calidad espiritual. Este hecho ha sido explotado como el de nuestras fabulosas riquezas nacionales y en los dos casos el resultado ha sido idéntico... Porque somos muy ricos, no trabajamos. Sólo los países pobres y agotados, como los europeos, se afanan en la lucha por la vida. ¿Nosotros para qué, si todo lo tenemos en la mano? Sólo los pueblos de escasas dotes espirituales se esfuerzan en una abrumadora tarea de preparación previa. Los mexicanos no la necesitamos. Queremos y somos políticos, queremos y nos convertimos en financieros, queremos y seremos lo que queramos porque cada uno de nosotros es potencialmente lo que quisiera ser... Por eso las cosas en México están como están. Desde nuestros héroes hasta nuestros temblores de tierra, casi todo es improvisado, defectuoso, vulgar, nunca definitivo (*ibidem*, 105).

En este punto coincide con el jurista argentino Germán Bidart Campos:

Nuestra sociedad está inundada de normas de toda clase, de toda jerarquía, hasta de la más inferior. Solamente la repetida estupidez de que por una presunción *iuris et de iure* las leyes son conocidas por todos puede colaborar a la miopía de aplicar el axioma rígida y fríamente. Más bien la realidad nos dice que no son conocidas por nadie o que lo son por muy pocos. Y normas hay tan engorrosas, tan mal redactadas, tan confusas, de tanta exuberancia reglamentarista, de tan mala técnica, que hasta los especialistas de la más alta calidad y pericia se rompen la cabeza para entender lo que el autor quiso decir. ¡Como para que el común de la gente las conozca, las comprenda y las cumpla!... (Mora-Donatto 2002, 41).

6) Una tarea elemental del derecho es establecer claramente qué espacios competen a la autoridad y cuáles al particular. La primera sólo puede hacer aquello que específicamente le atribuye la norma, mientras que el particular puede realizar todo aquello que la ley no le prohíbe. ¿Cuál

es el principio que debe orientar al legislador para definir los ámbitos de acción? Una de las aportaciones del liberalismo es esta insistencia de definir lo público y lo privado, preocupación central en la constitución de la democracia y del Estado de derecho. Gómez Morín lo expresa con las siguientes palabras:

El gobierno es el rector, es el director, es el orientador, es el juez. En el mundo moderno, claro, el gobierno además tiene una capacidad inmensa que debe ser puesta al servicio de esta causa. ¿Hasta dónde llega la posible actividad del gobierno, y hasta dónde debe ser esa actividad de los particulares? No se puede definir en cifras sino en conceptos: todo aquello que los particulares no puedan hacer y sea indispensable lo debe hacer el gobierno indudablemente (Krauze, 1999, 81).

7) Ante la tumba del maestro Gómez Morín, el 19 de abril de 1972, como parte de su oración fúnebre, el jurista Rafael Preciado Hernández dijo (1973, 36): “Cómo se entusiasmaba don Manuel hablando de la dignidad del derecho, de la imponente majestad del derecho auténtico, del derecho justo”. En estas palabras está claramente definida toda la filosofía del derecho que inspiró a Gómez Morín como legislador y que son vigentes en el momento actual. El derecho tiene dignidad, por lo que debe ser modificado con recato y cuidado. Hay un derecho auténtico y justo que corresponde a los valores inmanentes de la persona humana.

8) Decía Gómez Morín que la mejor forma de frustrar la realización efectiva de un ideal de justicia es elevarlo a la calidad de ley. He aquí la ratificación de que el derecho tiene profundas limitaciones y que muchas veces no es el camino idóneo para instrumentar los cambios. No es gratuito que naciones con altos niveles de desarrollo (Inglaterra, Nueva Zelanda e Israel) lleguen inclusive a no tener Constituciones escritas porque están arraigados en la conciencia de la comunidad y en la cultura de esos pueblos los valores que deben ser respetados sin que se requiera que el Estado los haga normas y los revista de coacción. Un gran pensador, Amitai Etzioni (1999, 169), coincide con esta idea: “Jamás insistiré lo suficiente en que la voz moral pueda resultar mucho más compatible con un elevado nivel de autonomía —y por tanto con una buena sociedad— que la imposición de la ley”.

9) Gómez Morín fue un humanista que tuvo gran confianza en el hombre. Por eso su defensa apasionada del ciudadano motivaba la sorna

y el escarnio de políticos. Inclusive Adolfo Ruiz Cortines se refería a los panistas como los “místicos del voto” o los “apóstoles de la democracia”. Para entender esa confianza que Gómez Morín tuvo en el hombre, vale repetir lo que expresa el historiador y periodista polaco Adam Michnik cuando se refiere a un contemporáneo suyo:

Confiaba en lo que es bueno de la condición humana, confiaba en los valores humanistas, confiaba en el potencial del trabajo humano, confiaba en la amistad. No confiaba en las ideologías basadas en el odio o en las prácticas políticas que degradaban al hombre y hacían de él una criatura sin pensamiento, que debe ser gobernada por la coerción e inspirada por pasiones triviales de clase (Saviñón, 1997, 41).

Parafraseando a Michnik, podría decirse: qué necesaria es hoy, aquí, la confianza y la desconfianza de Gómez Morín.

10) Toda su vida, Gómez Morín fue creador y defensor de instituciones. La lista es larga y podría resultar incompleta. La organización de las convenciones fiscales, las muchas leyes que él hizo, las instituciones bancarias y financieras que diseñó, la defensa apasionada de la autonomía de la Universidad, la creación del Partido Acción Nacional y muchísimas otras aportaciones al México moderno acreditan su fervorosa convicción de que un sistema político debe sustentarse en instituciones sólidas y fecundas. Autores que han analizado las causas del desarrollo han concluido que los países con altos niveles de bienestar social tienen instituciones que funcionan eficazmente y por lo tanto no se depende del capricho de los hombres en el poder. En esos países se ha diluido la suspicacia que siempre resulta estéril.

Además de estos criterios, hago una acotación personal: nada es más contraproducente que presentar una iniciativa de manera inoportuna y sin evaluar las posibilidades de que ésta prospere. También es importante ponderar si se hace como partido de oposición o como partido en el gobierno. Un ejemplo: en 2002, legisladores panistas presentaron una iniciativa para suprimir el impuesto a los autos nuevos, lo cual implicaba un sacrificio fiscal de 14 mil millones de pesos, sin proponer la forma de obtenerlos por otra vía. De inmediato el Partido Revolucionario Institucional replicó con una iniciativa para disminuir las tarifas eléctricas con un costo similar. El argumento de los priístas fue que los panistas no entendían que ya eran gobierno y que, si de populismo se trataba, ellos

también harían propuestas. Otro caso: la iniciativa de un nuevo régimen fiscal de Pemex inició en la Cámara de Diputados y concluyó, con un verdadero adefesio jurídico, en el Senado. Un caso más: legisladores de oposición impulsaron una iniciativa para regular en forma más transparente la relación gobierno-medios de comunicación. Al no prosperar, por la presión de las empresas televisivas, se logró exactamente el efecto contrario: consolidar aún más la fuerza de estos grupos empresariales. El representante popular debe medir muy bien sus fuerzas antes de hacer una propuesta. Puede ser contraproducente si lo hace con precipitación y sin cuidado. El legislador debe ser capaz de imaginar múltiples escenarios en el tiempo con el propósito de prever las consecuencias de sus iniciativas y los impactos que tendrían en la opinión pública, así como la forma en que afectarían a los distintos actores involucrados en el ámbito de la iniciativa. Las iniciativas legislativas no pueden ser ocurrencias al vapor. Por esta razón, en el derecho español está restringida la presentación de iniciativas, que deben llevar el visto bueno del vocero del grupo parlamentario correspondiente. En Francia, toda proyecto de ley es previamente analizado por el Consejo Constitucional de la asamblea.

Otro aspecto más en el que insisto: hacer propuestas con la finalidad de mejorar el Poder Legislativo. En México, las reformas se han hecho para impulsar la liberalización de un sistema autoritario y posteriormente democratizarlo, utilizando al Congreso como espacio para abrir la participación, no como un órgano que debe cumplir funciones constitucionales. Prueba de esta afirmación son las periódicas reformas electorales efectuadas; cada una de ellas ampliaba el número de representantes populares. El Poder Legislativo constituía así el “pastel a repartir”, no el órgano para cumplir sus funciones: integrar, controlar y legislar. Hoy se debe cambiar totalmente la estrategia. Se trata de mejorar el trabajo legislativo conforme a los principios y a las funciones tratadas en la primera parte de esta obra. Obviamente, se busca también darle calidad a la representación política.

## II. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Proponer ideas para hacer ajustes institucionales al sistema político mexicano no es cuestión de imaginación; por el contrario, corresponde al diagnóstico de la realidad con un alto sentido pragmático y con una idea

clara de lo que se quiere. No se trata de ganar una competencia en función de las propuestas más audaces, sino de seguir los pasos de otras naciones en su difícil recorrido para alcanzar la democracia. Desinformado estaría quien hoy afirme que faltan propuestas. Éstas sobran, no tan sólo formuladas por analistas políticos o por académicos, sino las que impone el sentido común. En México no hacen falta ideas, las hay de diversa calidad, de factible realización y adecuadas a nuestro tiempo. Hace falta voluntad para llevar a la práctica esas ideas y generosidad para poner, sobre los intereses partidistas, el interés nacional. México vive una real separación de órganos del poder. Pero una cosa es el sistema de pesos y contrapesos, sano para toda democracia, y otra es un sistema de barreras que bloquea cualquier intento de política pública emanada del Ejecutivo, pensando que si con ello se logra el fracaso del presidente en turno, se obtendrán dividendos electorales.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo deben mejorar para que haya un buen desempeño institucional de ambos órganos. Para un buen entendimiento es menester fortalecer a ambas instituciones; no para enfrentarlas, sino para hacerlas eficaces. Lo anterior debe ser complementado por un buen Poder Judicial que, derivado de las reformas de 1995, se ha venido desempeñando como tribunal constitucional, supliendo en mucho las carencias del Poder Legislativo. Algunos denominan a esto “judicialización de la política” y critican que digan la última palabra órganos integrados con criterios no democráticos, en lugar de que decidan los órganos representativos. Sin embargo, como bien lo dice el juez Thijmen Koopmans,<sup>32</sup> “si queremos conservar la democracia, los tribunales deberán asumir su parte en la tarea”. O bien, como señaló Tocqueville (1973, 147) refiriéndose a la Suprema Corte de Estados Unidos, “a ella apela el Poder Ejecutivo para poder resistir las usurpaciones del Poder Legislativo; la legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; la Unión para hacerse obedecer de los estados; los estados, para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión”.

Volviendo a la reflexión inicial, lo urgente es un mejor entendimiento entre el Legislativo y el Ejecutivo. En ese sentido opinan algunos polítólogos. Para el investigador Ricardo Espinoza, el Congreso es correspon-

<sup>32</sup> Citado por Sergio García Ramírez en la mesa “Poder Judicial y política. ¿Cuál relación?”, en el seminario “Méjico y sus Horizontes”, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, mayo de 2005.

sable en la tarea de gobierno, buscando: "...la creación de mecanismos institucionales que garanticen relaciones constructivas y productivas entre el Ejecutivo y el Congreso, es decir, entre el presidente y los partidos de oposición. Es preciso revalorizar el Congreso, pero no a costa de la eficacia de la institución presidencial; de lo que se trata es de ofrecer incentivos a la cooperación de las oposiciones" (Béjar y Mirón, 2003, 240).

Gabriel Negretto, en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, realizado en 2002, señaló que, en el afán de evitar conflictos, hay cierta tendencia a dotar al presidente de poderes legislativos de decreto para que pueda promover cambios aun cuando no cuente con el apoyo del Congreso. Esto está previsto en las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Para Negretto, estudioso de diseños institucionales, es deseable que las relaciones Ejecutivo-Legislativo se rijan por principios análogos a los de un sistema parlamentario, "lo cual pasa fundamentalmente por la disminución de la capacidad de bloqueo entre poderes".

Luis López Guerra, constitucionalista español, hace un análisis del cual se desprenden propuestas viables:

- a) De un lado, la consolidación del papel determinante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, dejando en una posición secundaria el papel del parlamentario individual. Y ello aun cuando la configuración jurídica de las cámaras siga centrada en el representante individual, si bien con considerables excepciones.
- b) Se ha consolidado también la añeja tendencia al predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Parlamento, así como en todo lo concerniente a la actividad general del Parlamento, a través de los contactos entre gobierno y mayoría parlamentaria, y la dirección de ésta por aquél.
- c) La intensificación de las demandas de legislación ha dado lugar a una producción cada vez más masiva de normas que repercute en la calidad de la producción parlamentaria, y en la pérdida de "calidad legislativa".
- d) En esta misma línea, la estrecha conexión entre gobierno y mayoría se ha traducido en la práctica desaparición de los mecanismos de exigencia de responsabilidad parlamentaria (o, si se quiere, de las

expresiones del control “fuerte” sobre el gobierno) y en el debilitamiento de las formas clásicas de control, en sentido estricto, ejercido por la minoría sobre el gobierno en sede parlamentaria. La posición de predominio de la mayoría puede incluso suprimir de raíz algunas modalidades esenciales de control (piénsese en el caso de las comisiones de investigación).

- e) La omnipresencia de los medios de comunicación de masas, y la falta de agilidad en el funcionamiento interno del Parlamento, ha llevado a que sean periódicos, radio y televisión, progresivamente, el auténtico foro de confrontación política y el lugar de discusión entre alternativas de gobierno: como ha podido señalarse, la prensa ha pasado, de actuar como reflejo o proyección de las discusiones en el Parlamento, a establecer la agenda de esas discusiones, seleccionando los temas de debate en las cámaras.
- f) Consecuencia de todo ello ha sido la erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución parlamentaria, como se refleja en los sondeos de opinión. Al menos en España, el Parlamento se sitúa entre las instituciones menos conocidas y estimadas por los ciudadanos.
- g) Finalmente, no cabe olvidar la alternación que supone, en el papel del Parlamento, en el nivel nacional, la aparición, por un lado, de Parlamentos infraestatales (de las comunidades autónomas) y por otro de instituciones supranacionales que añaden un nuevo conjunto de condicionamientos y limitaciones a su actuación (Pau I Vall, 2002, 33).

Para Miguel Carbonell<sup>33</sup> es imprescindible crear incentivos para la cooperación, así como mecanismos como “las iniciativas de urgencia (que deben ser discutidas por el Poder Legislativo en un plazo perentorio)”. Luis Rubio,<sup>34</sup> politólogo y economista, considera que “las propuestas más atractivas se centran en una reconcepción de los incentivos que motivan a los políticos y dan forma a las estructuras institucionales”, y que no existe un acuerdo sobre la naturaleza del problema político en el país. Según Rubio, “tres son los problemas centrales: a) un gobierno ineficaz

<sup>33</sup> Suplemento “Enfoque” del periódico *Reforma*, 10. de mayo de 2005.

<sup>34</sup> Periódico *Reforma* del 26 de junio de 2005.

e incapaz de organizarse y tomar decisiones; *b)* una total desconexión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y *c)* una absoluta falta de representatividad del sistema político". Critica al Poder Legislativo porque "ha probado su capacidad para impedir, pero no ha desarrollado una igual habilidad para cooperar y construir", y propone la creación de incentivos para la cooperación y la construcción de mayorías, así como la adopción de mecanismos como la "ley guillotina, que establece un periodo perentorio para la adopción o rechazo de una iniciativa enviada por el Ejecutivo".

### III. REESTRUCTURACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Es difícil ordenar todas las propuestas, pero en el ánimo de ofrecerle al lector ideas concretas, trataré de reagruparlas temáticamente, en el entendido de que estoy hablando no de las reformas integrales o estructurales que requiere el Estado mexicano, sino de aquellas que busquen un rediseño institucional más adecuado a los requerimientos actuales del país. Es el tema más delicado en el momento actual: la relación entre los órganos del poder, así como la conformación de los mismos. Se trata del terreno del derecho político que combina derecho constitucional, parlamentario y electoral.

Las instituciones, si bien son producto de la cultura, pueden ser remodeladas por los órganos del poder. Hoy, las instituciones del Ejecutivo y del Legislativo han caído en la disfuncionalidad. La institución del Ejecutivo<sup>35</sup> ejerció un poder que derivaba de atribuciones expresamente concedidas por la Constitución, que lo hacen primera autoridad de diversas materias, así como de normas no escritas concedidas por el sistema político. No obstante ese aparente enorme poder, el Ejecutivo mexicano no tiene atribuciones concretas dentro del proceso legislativo y en ciertas áreas que le permitan poder cumplir con sus tareas en el ámbito de la administración pública. Curiosamente, las atribuciones del Ejecutivo —escritas o ejercidas en la práctica— eran más de control y de índole política que de operatividad para implementar las políticas públicas. Distintos autores señalan ese presidencialismo débil.

<sup>35</sup> Para mayor información véase *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo.

Algunos estudios comparativos demuestran que la Constitución de México es la que menos facultades otorga al presidente de la República en América Latina. De esta forma, Haggard y McCubbins elaboraron una escala para medir los sistemas presidenciales, donde la puntuación más alta es ocho y la más baja es cero. En este análisis, la presidencia de México logró *uno* de puntuación y se encuentra entre las seis menos facultadas de las veintitrés naciones, que incluye dicha muestra. Esta escala también incluye cuatro indicadores que son el voto total, el voto parcial, el poder de decreto y la facultad exclusiva de iniciativa. El país con mayor calificación es Argentina, mientras que el Poder Legislativo tiene una gran influencia en Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Haggard y McCubbins, 2001).

Pese a ser un mecanismo adecuado para medir las facultades presidenciales, esta escala tiene algunas limitaciones porque es imprecisa al clasificar los instrumentos de cada país y no resulta apropiada para medir los poderes del Ejecutivo frente al Legislativo. De esta forma, puede observarse que la Presidencia de México posee uno de los instrumentos más poderosos, el voto en el Congreso, pero no cuenta con la “autoridad ejecutiva de decreto”, conocida como “medidas provisorias” en la Constitución de Brasil o “decretos de necesidad y urgencia” en la de Argentina. El decreto ejecutivo es un acto que de manera temporal tiene valor de ley. Tanto en Argentina como en Brasil, éstos tienen vigencia por treinta días, aunque pueden ser reemitidos por el presidente al final de ese periodo. En la práctica, el poder de decreto significa que el Ejecutivo puede hacer que el Congreso legisle sobre hechos consumados, modificando el *statu quo*.<sup>36</sup>

México imitó el presidencialismo estadounidense, del cual Jorge G. Castañeda (2004, 189-193) precisa tres características: el celo que las colonias mostraron para preservar su independencia en algunos temas, el espíritu de compromiso de la cultura anglosajona para arribar a consensos sin mayores estridencias, derivado de una filosofía pragmática, y la homogeneidad de la sociedad estadounidense que en sí reduce las posibilidades de discordia. De ahí parte Castañeda para hacer la siguiente afirmación:

<sup>36</sup> Nacif Benito, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2004.

Entonces, la principal justificación para las reformas institucionales en México tiene que ver con la adecuación o más bien la inadecuación de un sistema presidencial copiado del norteamericano —y ahora convertido en un híbrido por obra de sus sucesivas transformaciones— a la realidad actual de la sociedad mexicana.

México no es un caso aislado y el debate ha sido intenso en todos los países latinoamericanos. ¿Deben hacerse cambios institucionales a los sistemas presidenciales?, ¿deben encaminarse éstos hacia el parlamentarismo?, ¿debe irse a formas híbridas o bien olvidar esta clasificación y buscar en el análisis de cada órgano del poder lo que mejor puede operar para una buena colaboración y alcanzar la eficacia? En 1928, José Vasconcelos, en su programa de gobierno como aspirante a la Presidencia de la República, señalaba lo siguiente:

Se necesita también limitar o suprimir todos los poderes políticos del presidente, pero sin quitarle sus facultades de administración; al contrario, es menester que las leyes y las cámaras den al Ejecutivo toda suerte de facilidades para que administre los bienes comunes, para que impulse la explotación de las riquezas nacionales; para que facilite y perfeccione los servicios públicos; para que eduque y construya y para que infunda alientos de progreso a toda esta raza nuestra, decaída pero anhelante. Se necesita exigir que los presidentes sean grandes administradores, creadores y arquitectos; por eso debe escogerseles a base de capacidad y de honestidad. El arquitecto del desarrollo nacional, tal debiera ser el título supremo del mandatario. Existiendo por lo mismo la necesidad de otorgar al presidente amplios poderes administrativos, pero con responsabilidades precisas y severas... (Skirihs, 1978, 211).

Retornando a los casos de confrontación, mencionaría algunos en los que el Ejecutivo asumió atribuciones jurídicas o metajurídicas ante su impotencia frente al Poder Legislativo. En 1992, Alberto Fujimori disolvió el Congreso y el Poder Judicial cuando su partido se hallaba en franca minoría. En 1989, Carlos Saúl Menem apeló a decretos de necesidad y urgencia —convalidados por la Corte Suprema de Justicia— aun cuando su partido, el Justicialista, contaba con la primera minoría en la Cámara de Diputados y una amplia mayoría en el Senado. A pesar de ese apoyo, Menem recurrió a los decretos en más de 330 ocasiones entre

1989 y 1994. Un caso semejante de recurso a poderes de emergencia, en particular a la delegación legislativa, se verificó en los años setenta en Venezuela durante el primer mandato de Carlos Andrés Pérez, no obstante que su partido, Acción Democrática, contaba con una cómoda mayoría en el Congreso. Finalmente, presidentes en minoría, enfrentados con oposiciones aguerridas, pueden ver severamente erosionado su gobierno. Eso ocurrió en Argentina durante los últimos dos años de la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) y durante toda la gestión de Hernán Siles Suazo en Bolivia al inicio de los años ochenta.

Mauricio Merino reconoce la necesidad de ajuste institucional, cuyo modelo debe evitar “la parálisis y el despotismo, los dos grandes males que han sufrido los Estados latinoamericanos desde su nacimiento”:

Dadas las profundas transformaciones que la mayor parte de los países latinoamericanos requieren en materia de salud, educación, política social y política económica, es impensable mantener un sistema de separación de poderes, como en el modelo tradicional de frenos y contrapesos, en el que los cambios legislativos sean excesivamente lentos, costosos o, en última instancia, imposibles. Por otra parte, tampoco es deseable que esos cambios se produzcan en forma unilateral, sin deliberación ni control alguno por parte de las distintas fuerzas políticas que representan la pluralidad de intereses en la sociedad (Carbonell, 2003, 326).

En virtud de la resistencia al parlamentarismo y a la dificultad para que funcione un sistema semipresidencial o semiparlamentario en América Latina, Juan Linz (1994, 119) propone “soluciones híbridas”:

Una, sometida por un grupo de polítólogos y constitucionalistas bolivianos en colaboración con estudiosos extranjeros (entre ellos yo), a una comisión política encargada de hacer reformas constitucionales, puede denominarse como “presidencialismo parlamentarizado”. No abandona el principio presidencialista de la elección popular directa de un presidente, pero trata de reducir el riesgo y coste de las presidencias “minoritarias”. Trata también de enfrentarse con la “rigidez” del mandato presidencial y el riesgo de in-gobernabilidad permitiendo un voto de censura constructivo en el caso de presidentes minoritarios, y que una mayoría calificada del Congreso devuelva el poder al electorado en caso de un *impasse* total, con elecciones presidenciales y parlamentarias.

En realidad, la tendencia es hacia los sistemas híbridos. El estudioso de las políticas públicas Guy Peters (2003, 129), por ejemplo, apunta una tendencia de los sistemas parlamentarios al presidencialismo. Las campañas electorales en estos regímenes están más enfocadas en los candidatos a primer ministro que en los partidos políticos y sus plataformas. Una vez en el poder, los primeros ministros “tienen más control sobre la política que el que sería de esperar en un régimen que ejerce la responsabilidad colectiva”. Otro aspecto importante es que “se han diluido los conceptos de responsabilidad ministerial frente al Parlamento”.

Fortalecer el Poder Ejecutivo es una tarea fundamental. Para ello, en la revista *Nexos*<sup>37</sup> se propuso:

- 1) ampliar y precisar las facultades de voto del Poder Ejecutivo, de modo que pueda contener las leyes nacidas sólo de alianzas internas del Congreso; 2) otorgar a la Presidencia mayores facultades de decreto. La Presidencia mexicana es la que menores facultades tiene en esa materia en América Latina; 3) facultar al Ejecutivo para convocar a períodos extraordinarios del Congreso, con el fin de desahogar agendas legislativas urgentes; 4) otorgar al Ejecutivo facultades de convocar a plebiscito o referéndum para consultar directamente a la ciudadanía sobre cuestiones que el Congreso no pueda resolver; 5) establecer límites temporales para la deliberación en el Congreso de algunas iniciativas claves: si el Congreso agota su término de debate sin ponerse de acuerdo, la ley presentada por el Ejecutivo es aprobada automáticamente sin cambio alguno. Son las llamadas leyes guillotina.

México tendrá por un largo lapso un escenario de gobiernos divididos o de mayorías frágiles que no alcanzan por sí mismas a dominar el Congreso. Hay que propiciar la formación de mayorías y hay que fortalecer al Ejecutivo para que un escenario de empates legislativos por falta de mayorías contundentes no frene el proceso de gobierno en cuestiones fundamentales para el país.

En España se le concede al Ejecutivo el voto desde el momento mismo en que una iniciativa se presenta si ésta implica una erogación presupuestal y no se contempla la forma de solventarla. Muchas naciones, entre ellas Portugal y Alemania, han concedido a la ciudadanía la “acción

<sup>37</sup> Sección “Palomar” del número 309, septiembre de 2003.

por omisión legislativa”, esto es, que los ciudadanos puedan excitar a una de las cámaras o de sus comisiones para que cumplan su tarea de legislar.

Soy partidario de la segunda vuelta en la elección presidencial. Ello le daría al Ejecutivo mayor legitimidad al ser electo por una mayoría clara. Hay quienes la impugnan, pero considero que son más los aspectos positivos que los negativos, sobre todo en el afán de fortalecer una institución clave que requiere un liderazgo incuestionable para conducir adecuadamente la política nacional.

Diego Valadés hace una provocativa sugerencia que ha generado la atención tanto en el mundo académico como en el político: la conformación de un gobierno de gabinete. Valadés (2005, 27) parte de los cambios democráticos en América Latina, que se han registrado principalmente en tres direcciones: “reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales”. Propone la creación de un jefe de gabinete que asegure, mediante instrumentos de control congresual, la estabilidad del sistema presidencial, reduciendo la concentración del poder presidencial y fortaleciendo el sistema representativo. Define a la institución y el método mediante el cual se podría elegir (*ibidem*, 114):

Con independencia de la denominación, en un sistema parlamentario la jefatura del gobierno la ocupa un miembro del Parlamento que cuente con la mayoría, en tanto que en un sistema presidencial con gobierno de gabinete el presidente postula a quien considere idóneo para el cargo, sea o no legislador, aunque en este caso debe dejar el cargo electoral que desempeñe. Además, la persona propuesta a la ratificación del Senado (o de la Cámara de Diputados, si ésta fuera la variante adoptada), puede no corresponder a la formación política mayoritaria en el Congreso o en la Cámara que ratifique.

Valadés (2004, 879) también plantea que se regule la posible falta del titular del Ejecutivo —una laguna grave en el derecho mexicano—, manteniendo el sistema constitucional y reformando leyes orgánicas:

*a)* sin afectar la facultad congresual de designar presidente interino, provisional o sustituto, se asigna la responsabilidad de hacerse cargo del despacho presidencial, de manera automática, a los integrantes del gabinete. En

estos términos sólo existe un encargado de la presidencia, no un presidente formalmente hablando, cuyos únicos cometidos son mantener la actividad del gobierno y las funciones representativas hasta en tanto el Congreso o su Comisión Permanente lleven a cabo la designación que corresponda; *b)* en el orden de sustitución sucesiva de los secretarios se excluye a los que disponen de mando militar, para preservar la naturaleza neutral y apolítica de las fuerzas armadas; *c)* se restringen las atribuciones del encargado del despacho para que no pueda remover a sus colegas, en tanto que sólo desempeñe una función transicional y no propiamente de jefe de gobierno; *d)* se le impone la obligación de informar y de responder de su desempeño, así haya sido durante un lapso muy breve, y *e)* al señalar la sustitución inmediata por un ministro, éste sólo durará unas horas o unos días; no es, por lo mismo, un potencial intrigante o competidor del presidente.

Queda claro que el Ejecutivo mexicano requiere de mayores atribuciones jurídicas que le den un más amplio espacio de maniobra para cumplir sus funciones. El peor de los mundos posibles en un Estado de derecho es que haya leyes que no se cumplan porque ya no corresponden a la realidad que se está viviendo y un Poder Legislativo que, correspondiendo a la tradicional mezquindad de las asambleas parlamentarias, se niegue a hacer reformas que le otorguen atribuciones al Ejecutivo. No se trata de retornar al presidencialismo exacerbado del pasado, sino de buscar un equilibrio que controle y frene el abuso del poder y permita, al mismo tiempo, el desempeño eficaz en la ejecución de las urgentes políticas públicas que la nación demanda.

Agrego un comentario final con relación a la responsabilidad política del presidente de la República, eliminada en el Congreso de 1917. Hay respetables propuestas para que el titular del Ejecutivo esté sujeto a juicio político. Pero mientras el Poder Legislativo no dé muestras de madurez, es preferible que esa reforma no se haga, sólo sería un motivo más de confrontación estéril que dificultaría aún más la posibilidad de acuerdos.

#### IV. REESTRUCTURACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

Aquí las propuestas van en diverso sentido y constituyen un reclamo nacional, dada la percepción de la opinión pública sobre el desempeño de los legisladores.

### 1. Adoptar un sistema unicameral

En el debate que se dio en el Congreso de 1856, protagonizado por la generación de la Reforma, reconocida por su excepcional calidad, los argumentos en favor del Senado fueron los siguientes, según el jurista Jorge Fernández Ruiz (2003, 193):

- a) Que en una federación, dicho brazo del Poder Legislativo es el que otorga perpetua igualdad de derechos entre los estados, al margen de su mayor o menor superficie territorial, población o riqueza.
- b) Que una segunda cámara garantiza las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, por neutralizar la excesiva facilidad de expedir leyes, al constituir un freno contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, así como contener los ímpetus, las irritaciones y las impaciencias de las asambleas, frecuentemente arrastradas por el calor y la violencia de las pasiones.
- c) Que la adopción de una sola cámara equivale a desconocer la propensión de todo cuerpo público a acumular poder mediante la ampliación de su influencia, hasta llegar al extremo de usurpar competencias con el pretexto de la necesidad o la conveniencia públicas.
- d) Que la existencia del Senado da lugar a la reflexión y permite enmendar los errores de una ley inopinada que ocasionaría perjuicios irreparables.

El dictamen de la Comisión de Constitución manifestaba una posición radicalmente opuesta al Senado:

¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político especialmente en los últimos días?... No por su existencia se mejoraron nuestras leyes ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática a la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigieran los errores, quería ejercer un voto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los

más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra Cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos (Orellana y Orozco, 2003, 49).

La citada comisión, al analizar la institución senatorial mexicana en el contexto de su régimen político, llegó a las siguientes conclusiones:

- a) La existencia del Senado no dio lugar al mejoramiento de las leyes ni al perfeccionamiento de las instituciones.
- b) En vez de poner frenos racionales y justos a la facilidad legislativa de la asamblea popular, se erigió en oposición ciega y sistemática, infranqueable para todo progreso.
- c) Lejos de conferir la igualdad de los estados y de representar sus legítimos intereses, se olvidó de los más débiles, y en ocasiones los oprimió y tiranizó.
- d) En lugar de propiciar la expresión pacífica de las opiniones, fomentó la proliferación de las intrigas y conspiraciones.
- e) En contraste con su supuesta vocación de dar treguas para corregir los errores mediante la reflexión y la calma, ejerció un veto sistemático que acusó su pretendida superioridad... (Fernández Ruiz, 2003, 193).

Ignacio Ramírez, el famoso Nigromante, en la sesión del 10 de septiembre de 1856 preguntaba qué objeto tenía la multiplicidad de apoderados en asuntos públicos, si se había comprobado cuán perniciosos resultaban en los negocios particulares. En consecuencia, Ramírez propuso desechar la institución senatorial, entre otras razones, porque:

- a) Adultera el sistema representativo, por atacar a la mayoría, y cuanto más sofisticada o ingeniosa sea la combinación escogida, más parcial resultará a los intereses de las minorías, en contradicción al elemental principio societario.
- b) Lo que hacen dos cámaras lo puede hacer una sola, puesto que si la segunda es apoyo de la primera, sale sobrando y sólo aumenta el número de legisladores; si tiene el carácter de revisora, se pretende erigir un poder por encima de los representantes populares, lo que sólo sería admisible si la

revisora fuese un órgano más popular y numeroso que la Cámara de Diputados, cuando el Senado es lo contrario.

c) El temor a la precipitación y a la ignorancia entraña la suposición gratuita de que al Senado concurrirán los sabios y a la Cámara de Diputados los ignorantes, y se soslaya la posibilidad de que al Senado lleguen los ignorantes, las nulidades a quienes las clases privilegiadas encomienden la oposición a toda reforma.

d) La representación de los estados como entidades políticas da pie a expedir las leyes a nombre del pueblo y de los estados, y más tarde será necesario expedirlas también a nombre de las municipalidades, lo cual dará lugar a la creación de una especie de aristocracia, cuando todo debe atender al sólo interés del pueblo (*ibidem*, 196).

Estas críticas tienen tal vigencia que parecen escritas el día de hoy y coinciden con puntos de vista similares. En 1985, Arnaldo Córdova, en ese momento diputado federal y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, argumentaba que el Senado mexicano era “un auténtico poder conservador del orden establecido” y que el camino de la democratización del país pasaba por la “instauración de un Poder Legislativo de cámara única, integrada exclusivamente con representantes del pueblo” (Orellana y Orozco, 2003, 69).

Se hacen críticas también a la forma en que se integra. En un interesante trabajo sobre el Senado, Alfredo Orellana y Wistano Orozco (2003, 89) dicen que la existencia de senadores de primera minoría se debe a la existencia de más de una fuerza política en las entidades, que quedaba sin voz al ocupar los espacios en el Senado la más numerosa de esas fuerzas. No obstante haberse dado cabida a la pluralidad, Orellana y Orozco critican la fórmula porque “genera justamente que la distancia específica entre la primera y la segunda fuerza electoral de cada entidad sea siempre de dos a uno, sin importar los resultados de la votación” y porque no refleja la pluralidad política de los estados. Además, existe un riesgo: “los senadores, más que representar a su estado, pueden llegar incluso a ser opuestos a las fuerzas que lo gobiernan”. El método mismo de elección de senadores dista mucho de ser democrático, ya que en el 50% de las entidades federativas no existe coincidencia entre la primera y la segunda fuerza política representada en el Senado, con las mayorías y minorías verificables en los congresos estatales y en las presidencias municipales, así como en la gubernatura. Orellana y Orozco concluyen con

la necesidad de afrontar tres problemas que generan importantes retos (2003, 116): “sus fundamentos teóricos no encuentran eco en la realidad, su legitimidad filosófica se encuentra en entredicho, y su funcionalidad práctica parece estar enfocada a un control parlamentario anacrónico, que no es acorde con los avances democráticos de la Cámara de Diputados”.

Hago una digresión histórica y de derecho comparado. Tras el examen de treinta y seis democracias durante el medio siglo entre 1945-1996, Lijphart (2000, 191) concluye que el bicameralismo es mucho más común que el unicameralismo. Ese análisis determinó que en ese periodo no hubo cambios de un Parlamento unicameral a uno bicameral y da los siguientes datos:

En 1996, solamente trece de las treinta y seis democracias, un poco más de la tercera parte, tenían Parlamentos unicamerales. Cuatro países cambiaron al sistema unicameral durante el periodo objeto de estudio: Nueva Zelanda en 1950, Dinamarca en 1953, Suecia en 1970 e Islandia en 1991. Al principio del periodo observado para cada una de las treinta y seis democracias, solamente nueve, exactamente la cuarta parte, contaban con legislativos unicamerales: Costa Rica, Finlandia, Grecia, Israel, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y Portugal.

Según el jurista Amador Rodríguez Lozano (2003, 34, 47), el esfuerzo por reformar el Poder Legislativo se ha enfocado únicamente al fortalecimiento de una de las dos cámaras. Respecto al federalismo del Senado, señala que “es totalmente samnítico” porque sus integrantes “no participan en nada relevante de la vida política, económica y social de las entidades federativas”.

El Senado ya no es garante del federalismo ni de la reflexión serena y mesurada. De acuerdo con sus atribuciones, el Senado ha hecho designaciones y ratificaciones de funcionarios que han dejado mucho que desear. Muchas veces lo ha hecho tardíamente y en algunos casos atendiendo más a criterios fácciosos. Por su conformación, y derivado de una imitación extralógica del sistema estadounidense, tampoco refleja la proporcionalidad de las fuerzas políticas. En la práctica, más bien ha constituido un muro para detener las reformas que México necesita. Inclusive autores de la talla de Maurice Duverger (1970, 193) se inclinan por su desaparición, quien critica a quienes argumentan que es “cámara de reflexión”, que evita las medidas precipitadas y asegura un mejor trabajo

parlamentario porque “el defecto esencial de todos los Parlamentos es la lentitud y no la precipitación. Añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la asamblea asegura toda la «reflexión» necesaria”.

Un argumento que podría manejarse es la utilidad del Senado como refugio de una clase política desplazada por el adelgazamiento del Estado mexicano. Sin embargo, no creo que pueda justificarse la existencia de una institución únicamente para cobijo de profesionales de la vida pública, por importantes que sean o por el peligro que representen para la gobernabilidad. En última instancia, ahí están los partidos políticos para dar cauce a los arrestos de vocación de servicio de sus militantes distinguidos.

Como es difícil que pudiera prosperar la atrevida —y desde mi punto de vista, necesaria— propuesta de extinción del Senado, menciono algunas ideas para darle vida. Por ejemplo, que los senadores participen en los debates de los congresos locales, con voz pero sin voto. Esto sí crearía un vínculo entre políticas federales y estatales. Asimismo, podría pensarse en ampliar sus facultades en política exterior, específicamente en la diplomacia parlamentaria. En España se están instrumentando reformas para otorgarle al Senado ciertas facultades de control de la competitividad. Habría que pensar también en esta posibilidad.

## 2. *Reelección de legisladores*

De la reelección legislativa se ha dicho tanto para demostrar su necesidad, que para sustentar esta afirmación transcribo algunas opiniones. La primera de ellas sería la de Lombardo Toledano,<sup>38</sup> quien señaló que la reforma de 1933 fue “un motivo pequeño... hacer partícipes al mayor número posible de personas en la canonjía de diputados, porque eso era en aquel tiempo la representación del pueblo”.

La idea es vigente. La defensa de los partidos por sus espacios políticos ha impedido derogar la prohibición de la reelección. Incluso Gonzalo N. Santos, uno de los caciques más poderosos de su tiempo, líder de la bancada priista en la Cámara de Diputados en los años ochenta, se oponía vigorosamente a las reformas no reeleccionistas y pronosticaba que

<sup>38</sup> *Diario de los Debates*, 30 de diciembre de 1964.

acabarían por convertir a los legisladores en ovejas. Muchos autores coinciden en que la no reelección inmediata de legisladores es un factor importante para fomentar la disciplina partidista, además de contribuir a la degeneración del sistema presidencial en presidencialista.

Benjamín Constant (2000, 80) señala que la reelección ininterrumpida es “vivero para un pueblo de una porción de figuras admirables y respetadas”, y que la exclusión forzosa de los representantes del pueblo al término de sus funciones es contraria a la libertad y favorable al desorden. Añade que:

Si se ponen obstáculos a la reelección indefinida, se despoja al genio y al valor del premio que se le debe; se preparan compensaciones y triunfos a la cobardía y la ineptitud; se sitúa en el mismo plano al hombre que ha hablado de acuerdo con su conciencia que al que ha servido a las facciones con su audacia o a la arbitrariedad con su complacencia.

Las funciones vitalicias, observa Montesquieu, tienen la ventaja de ahorrar a quienes las cumplen esos momentos de pusilanimidad y debilidad que preceden a los hombres destinados a volver a la categoría de simples ciudadanos, al expirar su poder. La reelección indefinida tiene otra ventaja: favorece los cálculos de la moral.

Alonso Lujambio recomienda, en caso de restaurarse la reelección inmediata, considerar “mejores mecanismos para la asignación de puestos de liderazgo”, cuestionar hasta qué punto podría disminuir la disciplina parlamentaria y “proponer cómo debería ser la reelección en México, la adaptación de nuestro sistema de partidos a esa eventualidad” (Dworak, 2003, 28).

El Senado dio una muestra más de su falta de miras al no aprobar (50 votos a favor, 51 en contra y una abstención) una nueva propuesta de reforma el 10 de febrero de 2005. El dictamen rechazado contemplaba la reelección inmediata de los senadores para un periodo más. En el caso de los diputados, se proponía que ocuparan el encargo hasta por un total de cuatro periodos. Tengo confianza que en el futuro se logre la reelección legislativa ininterrumpida.

### *3. Disminuir el tamaño de las cámaras*

El Congreso mexicano es uno de los órganos legislativos más grandes de todo el continente americano, sólo por debajo de la Cámara de los Di-

putados de Brasil, que cuenta con 513 miembros. En 1986, el gobierno, afligido por las imputaciones del denominado “fraude patriótico” en las elecciones estatales de Chihuahua, buscaba la forma de reconciliarse con la oposición. Esta reforma ha sido una de las más retrógradas en materia electoral. Sin ningún argumento válido, se aumentó el número de diputados a 500 (los diputados de representación proporcional pasaron de 100 a 200), causándole una atrofia grave a esa cámara. En el caso de la cámara alta, en el afán de darle cabida a la oposición, en 1994 se aumentó su número de 64 a 128 senadores. A este organismo, desde las discusiones en la Convención de Filadelfia, se le había reconocido el atributo de frenar a la colegisladora, caracterizada por su “precipitación, maleabilidad y excesos”. Ambas cámaras, y no tan sólo por ahorros presupuestales, sino para mejorar su eficiencia, deben ser reducidas en número.

Para Jeremy Bentham, por ejemplo, “cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas”. Roberto Gargarella (2002, 50), profesor en la Universidad Torcuato di Tella, recuerda que los fundadores en la Convención de Filadelfia argumentaron que “cuanto mayor es el número de los integrantes de una asamblea... mayor es el predominio de la pasión sobre la razón” y “mayor será la proporción de miembros con información limitada, y débiles capacidades”. De acuerdo con Madison: “Cuanto más se multiplica el número de representantes, mayor es su correspondencia con las infirmezas de sus votantes, mayor es la posibilidad de que resulten divididos entre ellos, ya sea como resultado de sus propios caracteres, ya como resultado de pertenecer a facciones opuestas; por ello es que resultan menos capaces de cumplir con sus cometidos”.

Pienso en un Congreso integrado por una sola cámara de 300 diputados, 200 de mayoría y 100 de representación proporcional (aunque hay quienes, como Giovanni Sartori,<sup>39</sup> proponen eliminar los diputados de representación proporcional). Seguramente sería un Parlamento de mayor calidad y con una responsabilidad más concentrada que lo haría más eficiente. Con toda certeza, los ciudadanos tendrían una opinión más favorable y estarían más interesados en el acontecer de su Cámara de Diputados. Además, su prestigio sería mayor, por no mencionar los sustanciales ahorros que se reportarían a la nación.

<sup>39</sup> Véase su libro *Ingeniería constitucional comparada*.

#### *4. Fortalecer el servicio profesional de carrera*

Todos los autores coinciden en mejorar la calidad profesional del trabajo legislativo. He aquí algunas reflexiones.

El profesor Luis María Cazorla Prieto considera algunos criterios indispensables para solucionar los problemas de organización y funcionamiento de los Parlamentos contemporáneos. Éstos son: *a) inmediatividad*, que implica la capacidad de respuesta a los asuntos planteados en las cámaras; *b) lealtad institucional*, que se refiere a la discreción con que los grupos políticos deben tratar sus problemas, sin hacer uso político de los mismos; *c) especialización y división del trabajo*, que delimita de manera precisa las funciones de los distintos órganos políticos y administrativos de las cámaras; *d) participación institucional* en las decisiones, que deberá ser proporcional a la fuerza político-electoral de cada grupo; *e) autonomía parlamentaria*, estrechamente vinculada con la independencia presupuestal, y *f) eficacia*, que requiere de normas flexibles y de un equipo técnico profesional, no sujeto a los vaivenes políticos, para que los legisladores puedan cumplir sus funciones parlamentarias (Cárdenas Gracia, 1996, 114).

Todos ellos se refieren a una calidad mayor de los grupos de apoyo parlamentario. En el mismo sentido, en el Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria realizado en 1990, Antonio Castagno afirmó:

Según Hermann Heller, el legislador no necesita ser erudito, pues si lo fuera, tal erudición «enredaría y entorpecería más que lo que ayudaría para su función, que es actuar, luchar y conseguir ventajas, y no la investigación científica»; recuerda que los eruditos que entraron en el Parlamento fueron silenciados o silenciosos (Acton, John Stuart Mill, Tocqueville).

Un legislador no está obligado a ser un experto en todos los asuntos presentados a la consideración de la asamblea de la que forma parte. Por ser un político, no un técnico, muchas veces no logra comprender a cabalidad los informes y estudios que recibe. Es por ello que debe recurrir a expertos y técnicos en materias específicas para complementar sus conocimientos. No obstante que los grupos de apoyo parlamentario en México han tenido avances notables, se requiere multiplicar el esfuerzo.

### *5. Fortalecer el trabajo en comisiones*

Una comisión legislativa es el grupo de trabajo, temporal o permanente, constituido y conformado con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones de un órgano legislativo. Es por ello que los especialistas en el estudio del Poder Legislativo insisten en que el trabajo más importante debe ser realizado en comisiones, la instancia ideal para el trabajo legislativo y de investigación.

El jurista de larga experiencia parlamentaria, José Trinidad Lanz Cárdenas, hizo la siguiente reflexión en el Primer Encuentro de los Congresos en México:

Las comisiones legislativas se copiaron del sistema alemán, en donde hay una comisión legislativa por cada ministerio, como estableciendo un punto de contacto entre el Congreso y el Ejecutivo, pero Alemania nos lleva cuatrocientos años de cultura en ese sentido. Aquí han acudido ellos a la creación de subcomisiones para reducir las comisiones y evitar lo que los analistas han llamado la tiranía de las comisiones.

Manuel Alcántara, en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios celebrado en 2002, expresó que la práctica de estudiar y analizar las iniciativas en comisiones antes de pasar al Pleno se desarrolló también en el Congreso estadounidense durante la primera mitad del siglo XIX, práctica contraria a la tradición parlamentaria británica en virtud de mayores cargas de trabajo legislativo y la necesidad de dividirlo. Al ser la comisión un grupo más pequeño, integrado por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, consigue mejores resultados en tiempo y calidad que si el mismo asunto es tratado por un grupo mayor.

El jurista Juan Luis Paniagua Soto destaca las ventajas del trabajo en comisiones:

- a) Que agilizan el procedimiento legislativo, y... que el debate producido en el seno de la misma se realiza entre conocedores del área en que la comisión es competente.
- b) Que la estancia de sus miembros en una comisión, lleva necesariamente a la especialización de sus miembros.

- c) Que la progresiva especialización de sus miembros ofrece a la comisión —como órgano de la cámara— mayores posibilidades para el control del Ejecutivo, de los ministros y de las administraciones públicas (Rodríguez Lozano, 2003, 55).

El estudioso del Parlamento Silvano Tosi (1996, 146) hace una interesante tipología del distinto tipo de comisiones parlamentarias que actualmente existen, entre las que sobresalen: las de investigación, las de encuesta y las de vigilancia, adicionales a aquellas designadas por ley.

Cecilia Mora-Donatto (1998, 281) pone especial énfasis en las comisiones de investigación, en cuyo estudio se ha especializado. Para esta investigadora, la facultad de requerir información al gobierno “constituye el núcleo esencial del derecho a investigar, constitucionalmente conferido a estas comisiones”, que deben reunir determinadas características. Es primordial que las minorías opositoras tengan la facultad o derecho de crear este tipo de comisiones porque poca relevancia tienen cuando la posibilidad de conformarlas queda en las manos exclusivas de la mayoría. Otro punto importante es el objeto de la investigación, que puede ser cualquier “asunto de interés público”, que debe ser acotado por “todo lo que sea posible, con el fin de que la comisión pueda investigar sin complejidades que desvirtúen sus trabajos”. Para Mora-Donatto, las indagaciones deben realizarse en el marco de las diferentes funciones que desarrolla el Parlamento. Esto es, “la facultad fiscalizadora que poseen los Parlamentos no puede extenderse más allá del alcance de las competencias funcionales que le confiere la Constitución”. Especial atención merece el derecho de los legisladores a requerir información. El acceso a determinados datos o documentos clasificados debe ser regulado de manera específica, precisándose “límites al poder de investigación” que “nunca deben de ser infranqueables para los representantes legítimamente elegidos por el pueblo”.

Diego Valadés<sup>40</sup> propone modificar el tercer párrafo del artículo 93, reformado hace casi treinta años, para ampliar la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas estatales. En los sistemas presidenciales, solamente las Constituciones de México y de Paraguay limitan a sus respectivos Congresos para investigar al gobierno. Agrega Valadés que en las Constitu-

<sup>40</sup> Artículo en el periódico *El Universal* del 15 de agosto de 2005.

ciones de países caracterizados por el autoritarismo, como Pakistán, Siria o Uganda, se presentan sistemas bien desarrollados en cuanto a las facultades congresuales de investigación, mientras que las Constituciones estatales de México simplemente ignoran el tema.

En el Congreso mexicano, el trabajo en comisiones ha sido deficiente; más que eso, inexistente si se califica su trabajo con todo rigor. He aquí una gran tarea que debe ir aunada a despojar a las cámaras de cierto acartonamiento, de esa solemnidad y de ese protocolo que prevalece para realizar sus tareas. Parte de la nueva cultura parlamentaria debe ser explorar nuevas vías de trabajo en coordinación con el Ejecutivo y el Judicial sin trámites burocráticos y sin necesidad de acuerdos específicos. La legislación vigente debe ser más flexible en estas áreas para que las comisiones, como en otros países, puedan vincularse con mayor facilidad con las distintas áreas de gobierno. De esta manera, comparecencias, preguntas, acceso a la información, podrían realizarse sin su actual rigidez.

## *6. Junta de Coordinación Política*

Una asamblea, paradójicamente, magnifica las fallas de sus integrantes en lugar de diluirlas. Un solo asambleísta con desbordado afán protagónico o con intereses aviesos de trastornar los trabajos puede ser escoollo insuperable en el desarrollo de las sesiones. Nada retrata más el alma de un político que su comportamiento en una asamblea. Si el tipo es caprichoso, llegará hasta la necedad; si es prepotente, se manifestará con soberbia; si es ignorante, obstaculizará cualquier idea que no entienda. Sin embargo, si es inteligente, intentará dejar huella de su paso. Si a la inteligencia se le agrega generosidad, hará su trabajo. El Parlamento se inspira en los requerimientos más humanos: entender, prever, decidir; en hacer accesible la realidad y asumir que puede ser cambiada. La realidad no aguarda, hay que ir a su encuentro, desentrañarla, desmenuzarla, si se le quiere modificar. Como bien lo expresa María Zambrano (2002, 246), “nada más hermético e inaccesible para el conocimiento humano que la realidad igualmente humana”. El enemigo más dañino para un Parlamento es el ignorante que cree saberlo todo. Su actitud puede obstruir cualquier iniciativa. El Parlamento, en síntesis, le hace ver a cada uno de sus integrantes su condición y su jerarquía de acuerdo con sus atributos; lo ubica en una estructura y le desnuda en su condición moral. No es fortui-

to que muchos legisladores, al final de su encargo, se interroguen sobre el papel que desempeñaron y les venga cierta frustración.

La misión y visión de un órgano colegiado como el Parlamento debe ser determinada por su órgano rector para convertir el recinto parlamentario en un verdadero laboratorio y en un ámbito de donde emanen promesas y esperanzas. El insumo más importante del Parlamento es el acuerdo. El propósito debe ser alcanzar una convivencia armónica que permita superar las disonancias. Cada sesión merece un análisis detallado de la agenda por parte de los líderes de las fracciones parlamentarias. No obstante que ni las propuestas ni los puntos de acuerdo tienen sustento constitucional, puesto que del Congreso solamente deben emanar leyes y decretos (artículo 70 constitucional), es una forma de asumir las tareas de gestoría. La agenda política debe ser la culminación de la sesión con debates que estén a la altura de los requerimientos nacionales. Hay una tarea pendiente: atraer la opinión pública hacia el Congreso, lo que he llamado la necesaria centralidad. No necesito abundar para afirmar que la opinión pública nacional tiene una muy pobre idea de lo que es el trabajo en ambas cámaras del Congreso mexicano.

El derecho parlamentario mexicano, integrado sustancialmente por la ley orgánica, su reglamento y las demás disposiciones que regulan la vida interna del Congreso, requieren de cambios sustanciales, pero como se ha visto, la asamblea es soberana y las normas que la regulan no tienen sanción. Por lo tanto, el Congreso se desenvuelve por recomendaciones o sugerencias que son, en síntesis, sus disposiciones internas. He ahí la necesidad de una cultura parlamentaria. El Congreso mexicano debe superar su actual encasillamiento y su excesivo ritual. Muchas cosas se pueden hacer con una buena coordinación política y muchas tareas se pueden cumplir en su relación con otros poderes, estableciendo, a través de las comisiones, formas de colaboración que, sin ser contrarias a las leyes, se instrumenten en la práctica. No basta erradicar los abusos, es menester modificar las costumbres. Se requiere imbuir en cada legislador una mística de trabajo y de entrega. Un Parlamento es similar, parafraseando a Víctor Hugo, a una barricada; se encuentra de todo: bravura, juventud, pundonor, entusiasmo ideal, convicción, encarnizamiento de jugador y, más que nada, intermitencias de esperanza.

Los senadores y diputados de las legislaturas LVIII y LIX medraron con México sin retribuirle un buen marco jurídico. Ese será su lastre más pesado.

Es la hora de la política, de la buena política. El trabajo del Congreso se da hacia el futuro en contraste con los otros poderes. Sin embargo, las tres dimensiones del tiempo son el ámbito donde se desempeña un Congreso. Recoge del pasado las mejores experiencias, las mejores tradiciones, el legado de una normatividad vigente. Sin embargo, no se vive del pasado ni del porvenir. Ni el presente nos debe someter. Como bien lo dice María Zambrano (2002, 232): “Las tres dimensiones del tiempo, pasado, presente y porvenir, aparecen fundidas y ninguna de ellas sobre pasa a la otra”.

Muchos de los males de un Parlamento se evitan con un buen liderazgo. Esto se ha repetido en la historia de México, que nunca camina en línea recta pero, cuando líderes hábiles y decididos la empujan, siempre se mueve. Una asamblea puede ser inducida a hacer su trabajo gracias al impulso que le dé, en el caso mexicano, la Junta de Coordinación Política (en adelante JCP), donde están representadas las fracciones parlamentarias a través de sus líderes. Este órgano, de acuerdo con la investigación efectuada por Laura Valencia Escamilla (2005, 65), especialista en derecho constitucional, tiene las siguientes características y funciones:

Expresa la pluralidad política en cada cámara.

Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes.

Propone al Pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas.

Presenta al Pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada cámara.

Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario.

Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección del Trabajo Legislativo los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo y los puntos de la orden del día de las sesiones del Pleno.

Esta misma autora cita al legislador y profesor de derecho Joan Prats i Catalá, quien habla de las tareas que desempeñan los líderes legislativos:

Fomentan la disciplina al ser guardianes del proceso legislativo, ya que se encargan de agilizar, demorar o incluso bloquear importantes decisiones políticas; son constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de

leyes y otras resoluciones parlamentarias; son negociadores que influyen en el contenido y la calidad de la legislación; son comunicadores y formadores de opinión; portavoces de minorías; facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo, codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general y monitores del proceso de implementación por el Poder Ejecutivo de las políticas públicas (*ibidem*, 26).

La JCP, en el caso mexicano, está por encima de la mesa directiva, que simplemente dirige las sesiones y turna a las comisiones los asuntos a tratar. Es la JCP la que elabora la agenda, fija metas, decide políticas y establece compromisos a cumplirse en cada periodo de sesiones. Hasta ahora, las JCP han sido más escenario donde se disputan espacios de poder que el ámbito para ejercer un liderazgo responsable que permita a ambas cámaras hacer adecuadamente su trabajo. Aquí, desde mi punto de vista, está la falla central del Congreso mexicano. Si este órgano cúpula no tiene una actitud positiva de hacer un trabajo integral, es muy difícil que las cámaras sean eficientes. Porfirio Muñoz Ledo<sup>41</sup> señala acertadamente que:

En vez de haberse parlamentarizado el régimen presidencial, como aconsejaba la necesidad de construir mayorías estables, se ha presidencializado el Congreso por vía de la supeditación de los grupos parlamentarios a los caudillos. Así, cada pequeño ejército bloquea a las huestes de su adversario y, entre todos, empantanán el proceso legislativo hasta anular la posibilidad de que la ley vuelva a ordenar la vida de la nación.

La actitud es diferente al valor. El valor inspira a los hombres, mientras que la actitud es la disposición de ánimo para ejecutar esos valores. Luis Villoro (1997, 13) expresa: “Las actitudes se distinguen de los sentimientos y de los rasgos caracteriológicos por su aceptación o rechazo, inclinación o desvío de una situación objetiva”. Si no hay la actitud para hacer cambios y promover reformas con el propósito de actualizar el sistema jurídico, esa legislatura pasará desapercibida. México va rumbo a la LX Legislatura después de varios años de intentos infructuosos por hacer las reformas necesarias. Éstas se han visto frenadas a partir de que en el Congreso ningún partido tiene mayoría por sí solo; esto es, de 1997 a la

<sup>41</sup> Artículo en el periódico *El Universal* del 16 de agosto de 2005.

fecha. En las próximas legislaturas recaerá una enorme responsabilidad para que ejerzan un auténtico liderazgo y logren, en coordinación con el Ejecutivo, darle a la nación el marco jurídico que reclama el momento actual. Deben hacerlo, y si faltaran razones apelaría al amor propio, como bien expresa Savater (1991, 116), “porque todo lo que venimos denominando ética como amor propio no es sino el heroísmo del sentido común que redescubre y conserva la humanidad como empresa realmente querida y por tanto —sólo por tanto— obligada”. Se trata de demostrar que el crítico e historiador británico Thomas Carlyle estaba equivocado cuando en su diccionario personal anotaba que “la masa de los hombres consultada sobre cualquier asunto importante es la más horrenda exhibición de estupidez humana que el mundo ha visto”.

Si se quiere que el Poder Legislativo sea un “detentador real de poder político”, como lo quería Karl Lowenstein, su JCP debe asumir un liderazgo moral e histórico que coadyuve a conformar esa nueva cultura parlamentaria de la que hemos hablado y esa política de la civilidad a la que nos hemos referido. Se trata de que la discusión, la argumentación, la polémica, se conviertan en reglas del juego político, pero sobre todo con referencia a valores. No hay posibilidad razonable, éticamente hablando, de permanecer neutral ante los retos del Congreso mexicano. Como bien dice G. K. Chesterton, “el mundo es siempre el mismo porque es inesperado”. Por lo tanto, hay que prepararse para todo tipo de eventualidades y actuar con la suficiente previsión, que es elemento sustancial de un buen liderazgo, para adelantarse a las coyunturas que un mundo globalizado plantea cotidianamente.

Una política que espera los acontecimientos corre el peligro de quedar prisionera de ellos. Desde luego que se afectan intereses y se trata no de soslayarlos o de postergarlos, sino de enfrentarlos con toda entereza. Como parte de la inercia del viejo sistema político, se considera como habilidad no enfrentar situaciones difíciles cuando de lo que se trata es de tomar decisiones que por su trascendencia dañan a grupos minoritarios pero privilegiados y con capacidad de presión. Si el Congreso mexicano no entiende que su mayor responsabilidad es con las generaciones del futuro, no estará asumiendo un compromiso ético fundamental. Bastaría revisar las famosas e ignominiosas “congeladoras” en donde “duermen el sueño de los justos” cientos de iniciativas, para confirmar que hasta la fecha las cámaras no han cumplido con su tarea.

He hablado del factor confianza como clave para el desarrollo. Ese solamente lo alcanzan sociedades justas y libres, lideradas por hombres responsables. La vida es movimiento, pero de la voluntad del hombre depende hacia dónde se encauza ese movimiento. El hombre está obligado a elegir entre el bien y el mal porque así se lo exige su conciencia moral. Como bien lo dice William Faulkner, “su conciencia moral es la maldición que tiene que aceptar de los dioses para obtener de éstos el derecho de soñar”.

Es evidente, como lo reflejan los sondeos y las encuestas, que la clase política mexicana está desprestigiada, pero no hay sistema político alguno que pueda prescindir de su clase política. El Congreso es el semillero de liderazgos y la cantera donde se cuajan los políticos, de donde debe emanar una clase política responsable. Montesquieu escribió: “En el nacimiento de las sociedades son los líderes de la nación quienes crean las instituciones; después son las instituciones las que forman a los líderes”. Por eso sus JCP deben enaltecer y dignificar el trabajo en ambas cámaras. Ya hemos visto la debilidad del derecho parlamentario para inducir conductas y actitudes y su falta de medidas coactivas para hacer cumplir sus prescripciones. Es en los organismos de mando en donde los líderes de las fracciones tendrán que impulsarse unos a otros, y con más responsabilidad los mayoritarios, para que se cumplan los objetivos. Valencia Escamilla (2005, 2, 7) escribe: “La disciplina parlamentaria en México era una constante que se explicaba por factores exógenos al Congreso. El predominio de un solo partido y los poderes metaconstitucionales del presidente constituían dos factores que afectaban el comportamiento estratégico de los legisladores”. Esta misma autora habla de que hoy la disciplina partidista en México se encuentra en los incentivos y sanciones estructurados en tres vertientes: “la primera se refiere al liderazgo del partido y la influencia que los líderes nacionales mantienen sobre los legisladores respecto a la nominación y a la carrera política de sus miembros en el Congreso. La segunda vertiente se encuentra en el marco legal y es el conjunto de reglas que moldean la conducta y las interacciones de los individuos y las organizaciones. La tercera se localiza en la naturaleza de las iniciativas, entendidas en el contexto en que son votadas”. Esta última vertiente es la que debe vigorizarse. Más que la disciplina al partido, debe prevalecer la disciplina que se desprende del análisis racional que evalúe cada iniciativa en sus méritos. Esto es lo que da la verdadera

cohesión, unidad, lealtad y coherencia de la que tanto requieren los grupos parlamentarios. Aquí nuevamente tendremos que apelar a los partidos políticos, porque del comportamiento de ellos depende desde la vi- gencia del sistema representativo hasta el encauzamiento institucional de las presiones políticas. A fin de cuentas, los partidos, pero fundamental- mente sus líderes, tienen que entender el papel ético a desempeñar.

Vaclav Havel (1991, 32), político contemporáneo, expresó en alguna ocasión que hay momentos en que el hombre puede obtener éxito si sim- plemente actúa como un hombre honrado, olvidándose de análisis y cálculos políticos. Según Havel, esta conducta, “en medio del mundo deshumanizador de los manejos políticos, puede obrar como un rayo que ilumina con su clara luz el paisaje confuso”. Agrega en otra parte (1991, 93) que es partidario de una “política antipolítica” y de “una política que no equivalga a una tecnología del poder”, sino que más bien busque con-quistar el sentido de la vida, que sea un servicio a la verdad, preocupada por el prójimo. Es decir, que no equivalga a una tecnología del poder y su manipulación como forma de dirección cibernética de los hombres o como un arte de finalidades concretas, prácticas o intrigas, sino de la po- lítica como una de las formas de buscar y de conquistar el sentido de la vida; cómo protegerlo y cómo servirle; una política como moralidad prac- ticada; como un servicio a la verdad; como preocupaciones por nuestros próximos, preocupaciones auténticamente humanas, que se rigen por me- didas humanas. Es una forma muy poco práctica en el mundo de hoy y difícilmente aplicable en la vida cotidiana. No obstante, yo no conozco otra alternativa mejor.

Hoy por hoy, donde la contienda es complicada y, sobre todo, consi- derando la existencia de tres partidos mayoritarios y otros más buscando subsistir, hace más falta que nunca que en el escenario político estén los hombres de la mejor calidad. Ante la necesidad de cambios, son más ne- cesarios los hombres virtuosos. No requerimos de líderes mesiánicos, si- no de hombres confiables, inofensivos para hacer el mal pero dispuestos a asumir deberes. A eso está llamado el Congreso.

Daniel Cosío Villegas (Krauze, 1992, 22) escribía hace algunas déca- das: “La vida política actual de México ha llegado a un grado tal de con- vencionalismo, que nada urge tanto como devolverle su sentido real, ver- dadero y desnudo”. El Congreso mexicano debe ser el gran cedazo de las propuestas de las que he venido hablando. Se trata, una vez más, de asu-

mir el compromiso moral al que apelaba Camus: “Matizar y comprender, no dogmatizar ni confundir”.

Las propuestas ahí están. Ya he hecho un repaso de ellas. Constituyen, como toda iniciativa, un principio para, mediante el ejercicio de ensayo-error, ir perfeccionando nuestras instituciones parlamentarias. A veces da la impresión de que al Congreso mexicano le sucede lo mismo que al ciempiés del que habla Karl W. Deutsch, que cuando se le preguntó cuál pata planeaba mover, quedó inmovilizado. Las reformas hay que hacerlas y conjuntamente mejorar en todos los órdenes el trabajo en ambas cámaras.

Efectivamente, entre las funciones del Congreso está vigilar, pero surge la vieja pregunta: ¿quién vigila al vigilante? No queda más que confiar en sus liderazgos, que a su vez están ligados; nuevamente caemos en el ámbito de los partidos políticos, y éstos solamente obedecen la presión ciudadana. Ese es el eslabón que falta en nuestra democracia: que haya suficiente presión con el único lenguaje que entienden los partidos políticos: el voto y la opinión ciudadana. Debe también conocerse que en las cámaras, federales y estatales, hay un enorme desperdicio de recursos y corrupción que se deben evitar. El Congreso debe hacer su trabajo en una casa de cristal para que su transparencia inspire la confianza de la que ya hemos hablado. De no actuar la JCP en cualquier sistema presidencial, el Ejecutivo tiene la posibilidad de acudir a la opinión pública para empujar al Congreso. En México, esto se ha percibido como una agresión a las cámaras cuando en realidad es parte del juego democrático. Como antecedente pondría el caso de Benito Juárez (capítulo de Bosquejo histórico), que mediante la convocatoria buscaba el apoyo del pueblo de México para que el Congreso hiciera las reformas constitucionales que él consideraba necesarias. Concluyo este apartado con un pensamiento de José Ortega y Gasset: “...será inmoral toda moral que no imperie entre sus deberes el deber primario de hallarnos dispuestos constantemente a la reforma, corrección y aumento del ideal ético. Toda ética que ordene la reclusión perpetua de nuestro albedrío dentro de un sistema cerrado de valoraciones es *ipso facto* perversa” (Savater, 1991, 312).

Un representante tiene fundamentalmente deberes, inclusive los derechos que se le otorgan están en función de que asuma y cumpla sus deberes. Por eso de un representante se demanda principalmente una actitud plenamente ética.

## 7. *Institucionalizar el Canal del Congreso*

La difusión de los debates parlamentarios es una práctica reciente adoptada por la LVII Legislatura, que ha sido de gran utilidad y que ha permitido acercar a la opinión pública con la institución del Congreso, uno de los principios sustanciales para un buen trabajo legislativo. Sin embargo, a la fecha no se ha institucionalizado correctamente la dirección de dicho canal, que debe estar por encima de las fracciones parlamentarias para que pueda hacer adecuadamente su trabajo. Creo que en el futuro deben perfeccionarse los ordenamientos internos para profesionalizar la conducción de este órgano de difusión. Sugiero también la transmisión más amplia posible para que no esté restringido solamente a cierto sector de la población.

## 8. *Congresos locales*

La pluralidad en los Congresos locales es de fecha reciente. Apenas hace algunos años, Adolfo Christlieb Ibarrola,<sup>42</sup> dirigente panista en los años sesenta, hacia el siguiente relato:

En los 29 Congresos, no había otro diputado ajeno al partido oficial que un panista en el Congreso de Yucatán. Originalmente fueron dos, pero uno desertó porque le cantaron sirenas del poder, que aunque viejas y ganguosas, saben despertar concupiscencias en los miopes que niegan que el horizonte existe. El segundo acaba de ser desaforado por decreto del Congreso de Yucatán.

Mucho se ha avanzado desde entonces, y es a partir de 1989, con el caso de Baja California, que la pluralidad empezó en los Congresos locales. Sin embargo, los Congresos de las entidades federativas operan en condiciones precarias. Si las cámaras del Congreso de la Unión tienen fallas, éstas se ven multiplicadas en las estatales, en donde aún prevalecen, en algunos casos, las viejas instituciones como la Gran Comisión (órgano rudimentario de control) o las mayorías calificadas correspondientes a un partido hegemónico.

<sup>42</sup> Artículo en el periódico *Excélsior* del 19 de junio de 1969.

En otros países, los Congresos locales son una gran fuerza de impulso al federalismo; son una gran energía centrífuga que evita la concentración de atribuciones. México tiene que hacer una gran reforma para impulsar el federalismo, y en ese sentido los Congresos locales habrán de desempeñar un relevante papel. Hoy en día, se requiere impulsar las mismas reformas sugeridas para el ámbito federal hacia la legislación parlamentaria local. El más profundo estudioso de este tema, Alonso Lujambio, concluye un ensayo con las siguientes palabras:

Después de varias décadas de monopartidismo que concluye en los años setenta, los Congresos locales mexicanos han ganado en tamaño, sus sistemas electorales se han vuelto mixtos, con una creciente componente proporcional, y han sido actores institucionales privilegiados en la construcción del pluralismo político en México. Los Congresos locales han cumplido un papel sin duda constructivo en ese proceso de pluralización y democratización. Con todo, quedan por acometer tareas fundamentales para el futuro de la democracia mexicana: su profesionalización, su rendición de cuentas ante el electorado, su responsabilidad en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y, en general, de las políticas públicas que se implementan en beneficio de la ciudadanía. Está por discutir en México, en los días que corren, el eventual aumento en las potestades tributarias de las entidades federativas del país. Con todo, quizá debiera discutirse antes el modo en que ha de evolucionar la institucionalidad de nuestros Congresos locales, protagonistas de primera línea en la vida política, económica y social de México (Balkin, 2004, 186).

Sin comentarios.

## V. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Para consolidar la democracia, es menester el buen desempeño de sus instituciones. Democracia y vida institucional están inextricablemente atadas. Sin instituciones no existe organización del poder. Son, en palabras del economista estadounidense Douglass North (1993,13), “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. El profesor emérito de la Universidad de Stanford, Richard W. Scott (Borja, 2000, 21), las define como “un conjunto de estructuras y actividades cognitivas,

normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social”.

No puede haber comunidad sin instituciones, lo mismo que no se da pensamiento sin ideas. La vida en común arrastra numerosas necesidades de relación, colaboración y mantenimiento que no pueden ser pactadas de nuevo a cada momento. Pero, desde luego, las instituciones tienen que ser actualizadas. No pueden cobijarse en el dogmatismo sin ser discutidas jamás. Esencial a la democracia es corregirse perpetuamente. Por ello la necesidad de actualizar sus instituciones. No hay ninguna institución milagro, ninguna vale más que lo que la gente hace con ella. En el caso del Congreso, esto se torna aún más evidente por ser una institución tremadamente maleable. Toda institución se legitima en función de su respuesta a las expectativas y a los mandatos de los representados. Por lo tanto, debe ser periódicamente evaluada. Institucionalizar el poder y ejercerlo conforme a las leyes es propio de las democracias. Por eso la necesidad permanente de la existencia de un Poder Legislativo, escenario de donde emanan acuerdos. El politólogo francés Michel Crozier dice que la función de la política no es decir a los hombres qué deben hacer, sino crear el contexto necesario que les permita decidir qué hacer y cómo hacerlo. El político moderno debe plantear una política modesta que apele a la libertad y a la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos.

La historia de los sistemas políticos siempre ha tenido un origen autoritario. Ningún pueblo ha nacido en la democracia; ésta ha surgido como consecuencia de un lento proceso cultural. En esta evolución se pueden ubicar cinco etapas. Una de estabilidad política, cuando un sistema puede instrumentar los cambios sin resquebrajarse. La segunda es el periodo de liberalización, cuando comienzan a fijarse reglas que den paso a la contienda política. La tercera es la transición en sí, el paso de un sistema autoritario a uno democrático. La cuarta es la consolidación de la democracia. La quinta es el arribo a una democracia sustentable, esto es, que sus instituciones tienen tal madurez y reciedumbre que son capaces de diluir cualquier peligro. Obvio es decir que los cambios en la democracia deben ser canalizados, operados y conducidos por las instituciones; de esta manera, no amenazan la estabilidad del sistema en su conjunto. Hay autores que han precisado los requisitos para que un sistema tenga estabilidad. Joseph Schumpeter, economista relevante del siglo pasado, habla de las condiciones mínimas de estabilidad como parte de la consolidación democrática:

1. Los políticos deben tener mucha capacidad.
2. La competencia entre los líderes rivales (y los partidos) debe tener lugar dentro de un abanico de cuestiones políticas relativamente restringido, limitado por el consenso sobre la dirección general de la política nacional, sobre lo que constituye un programa parlamentario razonable y sobre los asuntos constitucionales en general.
3. Debe existir una burocracia independiente bien formada, de “buena reputación y tradición”, para ayudar a los políticos en todos los aspectos de la formulación y administración de políticas.
4. Debe existir el “autocontrol democrático”, esto es, amplios acuerdos sobre la inconveniencia de, por ejemplo, que los votantes y los políticos confundan sus respectivos roles, de una excesiva crítica al gobierno en todos los temas, y del comportamiento impredecible y violento.
5. Debe existir una cultura capaz de tolerar las diferencias de opinión (Held, 1992, 213).

Según el teórico inglés Bernard Crick (2001, 196), el sistema político es estable cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- 1) La sociedad reconoce ser compleja (es decir, existe una pluralidad de intereses y división del trabajo).
- 2) La sociedad reconoce estar compuesta por individuos (es decir, existe la presunción de que el individuo es más real que el grupo).
- 3) Existen instituciones representativas de los gobernados que son susceptibles de ser ampliadas para incluir a más gobernados.
- 4) La élite gobernante no impide que accedan a ella otros grupos (es decir, no se trata de una élite exclusivamente religiosa, hereditaria o étnica, ni tampoco está compuesta por eruditos o “expertos”).
- 5) Existe una clase media numerosa.
- 6) La sociedad considera que el gobierno es una actividad predominante secular.
- 7) La sociedad reconoce que la existencia de cierto grado de conflicto de intereses es normal y lo ha institucionalizado.
- 8) En la sociedad no hay diferencias económicas extremas.
- 9) Existe un crecimiento económico.
- 10) La sociedad normalmente puede defenderse a sí misma (ya sea por medios diplomáticos o militares).
- 11) Se reconoce la distinción —en la legislación, en las costumbres y en el pensamiento especulativo— entre una “esfera pública” y una “esfera privada”.

12) Existe una tradición de teorización política (es decir, se barajan distintas estrategias con el convencimiento de que la acción política y el debate hacen posible el “progreso”, la mejora o la reforma).

13) La élite gobernante tiene voluntad de actuar políticamente.

Una vez instalada la democracia, su propia dinámica —si hay voluntad política— la lleva a su perfeccionamiento, alcanzando diversos grados de estabilidad. Sería iluso pensar que súbitamente se da la democracia en todos los niveles y en todas las instituciones del sistema. Siempre se preservan enclaves autoritarios que se resisten al cambio. Si se hace un ejercicio de lo que estos dos autores manifiestan, aplicado al caso mexicano, la conclusión es que cumple con las condiciones de estabilidad.

Según Josep M. Colomer, estudioso de las instituciones públicas, una democracia se encuentra consolidada “en todas aquellas situaciones en las que ningún actor tiene suficiente poder de negociación para emprender *unilateralmente* un nuevo proceso de cambio político”. Sin duda, eso genera nuevos acontecimientos críticos e inclusive frustraciones al no alcanzarse las expectativas iniciales, pero lo importante es que estos sucesos puedan ser procesados por las instituciones (Baca Olamendi, 2000, 27).

La consolidación democrática requiere de instituciones fuertes que incentiven la responsabilidad de los actores políticos involucrados en la política democrática. Lo importante de este proceso es que nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones. Como dice el politólogo polaco Adam Przeworski, la democracia está consolidada cuando es considerada “*the only game in town*”. Éste es el caso del sistema político mexicano. La democracia está consolidada cuando “todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones”. Es evidente que ese proceso se está viviendo en México. Nadie está sosteniendo que ya se arribó a la democracia sustentable, la cual se da cuando las instituciones tienen “objetivos políticamente deseados, como libertad a pesar de la violencia arbitraria, seguridad material, igualdad o justicia y cuando... son expertas en el manejo de la crisis que resurge en caso de que tales objetivos no se están cumpliendo”. Los requisitos mínimos indispensables para la consolidación democrática, según Alfred Stepan y Juan Linz, son: “Una sociedad civil activa e independiente; una sociedad política con suficiente autonomía; un consenso

de trabajo acerca de los procedimientos gubernamentales; el constitucionalismo y el imperio de la ley; una burocracia de la que pueden hacer uso los líderes democráticos y una sociedad económicamente institucionalizada" (Baca Olamendi, 2000, 95-97).

Se puede afirmar, derivado de lo anterior, que México, sin haber alcanzado aún una democracia sustentable, está en un proceso de consolidación democrática, y en ese esquema la institución del Congreso desempeña un papel de primer orden.

Según el escritor Lin Yutang (1991, 24), el soñador dice que: "La vida es sólo un sueño, y el realista responde: muy cierto. Y vivamos este sueño tan bellamente como podamos". He ahí el reto: ver la realidad sin olvidar el ideal democrático, entender las carencias y tratar de superarlas.

La democracia, por sus implicaciones ético-políticas, llega a constituir una hazaña para quienes la impulsan. Como dice Savater (2004, 187), se trata de "un asalto en toda regla al cielo del poder". Siempre se mueve en los ámbitos de un lenguaje prescriptivo que contiene un deber ser en contraste con otro ámbito, la realidad cruda. En otras palabras, se está construyendo el mejor de los sistemas políticos y, por lo tanto, el más difícil.

Las instituciones reducen la incertidumbre porque proporcionan soluciones a los conflictos y canalizan, a través de las estructuras, las inquietudes de cambio y las demandas populares. Es fundamental que el pueblo de México se sienta apto, se sienta capaz, se sienta preparado, para vivir en la democracia. Miguel de la Madrid, en un discurso en la Universidad de las Naciones Unidas en Japón, en diciembre de 1986, decía que la regla de la alternancia de los partidos políticos "no puede funcionar porque no hay un acuerdo esencial entre los mismos, y las opciones extremas que se ofrecen implican cambios de tal radicalidad que terminarían por poner en peligro la estabilidad del país". Como se ha podido comprobar al paso del tiempo, no se concretó este pronóstico lúgubre. Nadie, hoy, puede afirmar que la estabilidad del país está en riesgo, ni negar que la alternancia ya se dio. Se requiere ahora de nuevos paradigmas. Enrique Krauze (1992, 155) señala que la vida latinoamericana se ha caracterizado por la persistencia de cuatro paradigmas históricos que en 1989 entraron en la fase final de una crisis concluyente: "el militarismo, el marxismo revolucionario y universitario, el caudillismo populista y la economía cerrada". En los tiempos que corren, debe arraigarse en la idiosincrasia del pueblo mexicano el paradigma de la democracia y de la economía de mercado.

Afirmar que nuestra democracia se está consolidando, de ninguna manera implica que no haya riesgos. Como bien lo dice el antropólogo y psicólogo Charles Lindholm (1992, 90), hay momentos de peligro en los que puede surgir el riesgo del líder carismático que haga a un lado las instituciones:

...en tales condiciones las masas son proclives a fundirse con la farsesca figura carismática que construye un mundo fantasioso de poder y control, cuyo estado interior refleja el de la sociedad en general, y que ofrece objetos externos sobre los cuales desquitar la furia, además de presentarse como objeto de amor y fusión absolutos.

Otro reto de la consolidación consiste en tener un buen marco jurídico. No queda más que hacer eco de las conclusiones a las que llegó la Comisión Internacional de Juristas en un congreso celebrado en Nueva Delhi el 10 de enero de 1959. Ahí se dijo que la primacía del derecho es un principio dinámico y que corresponde ante todo a los juristas el asegurar su puesta en práctica y su plena expansión, no sólo para salvaguardar y promover los derechos civiles y políticos del individuo en una sociedad libre, sino también para establecer las condiciones económicas, sociales y culturales que le permitan realizar sus aspiraciones legítimas y preservar su dignidad.

Una tarea urgente es empezar por la Constitución, pues como bien lo expresa Valadés, la consolidación democrática demanda un complejo entramado de normas constitucionales que definan el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder. Al ser norma de normas, debe cumplir con las tres características que señaló el político alemán Ferdinand Lassalle (1975, 39):

1o. Que la ley fundamental sea una ley que *ahonde* más que las leyes corrientes, como ya su propio predicado de “fundamental” indica.

2o. Que constituya —pues de otro modo no merecería llamarse fundamental— el verdadero *fundamento* de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental, si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y engendrar las mismas leyes ordinarias basadas en ella. La ley *fundamental*, para serlo, habrá, pues, de actuar e *irradiar* a través de las leyes ordinarias del país.

3o. Pero las cosas que tienen un *fundamento* no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque *necesaria-*

*riamente* tienen que ser. El *fundamento* a que responden no les permite ser de otro modo. Sólo las cosas *carentes de un fundamento*, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser como son o de otro modo cualquiera. Lo que tiene un *fundamento* no, pues aquí obra la ley de la *necesidad*.

En la historia de México se han dado reformas que se anticiparon a su tiempo y que podrían calificarse de progresistas; vislumbraron un nuevo escenario en la realidad nacional. Hay otras que únicamente convalidaron lo ya efectuado; una vez consumados los acontecimientos, emanaron las garantías jurídicas.

En un ejercicio atrevido, clasificaría los textos jurídicos mexicanos conforme a ese criterio. La Constitución de Cádiz, que tuvo vigencia en 1812 por un año, y desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822, corresponde al primer grupo. Este documento liberal provocó el repudio de los grupos conservadores que veían amenazados sus intereses, lo que condujo a la independencia del país. La Constitución de Apatzingán también es un texto jurídico de avanzada. Aunque no tuvo vigencia un solo día, hablaba de soberanía popular (artículo 5o.) y establecía los órganos estatales fundamentales con el nombre de “supremos”.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 son documentos de vanguardia. Con todo y sus imitaciones extralógicas, constituyen un proyecto de Estado de acuerdo con el pensamiento liberal democrático. Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas (1843) se caracterizan por pretender un retroceso, pues modificaban sustancialmente la tesis de la división del poder. El Acta Constitutiva y de Reformas (1847) corresponde al primer grupo, por ser el primer antecedente sobre los derechos del hombre. Sin duda, la Constitución de 1857 representó un enorme detonador de cambios. Tan es así que, debido a los intereses afectados, provocó la guerra civil de tres años de la que surgió la República Restaurada. Desafortunadamente, Porfirio Díaz propició una de las fallas fundamentales de nuestro Estado de derecho: la simulación, que se refleja en el siguiente pensamiento de la burocracia porfirista: “Los mexicanos son incapaces de gobernarse a sí mismos democráticamente; necesitan de un padre benévolos que los guíe y que aplique flexiblemente el sentido general de la ley”.

La Constitución de 1917 solamente recoge los planes y proclamas de los distintos grupos revolucionarios. Es, pues, un documento que pertene-

ce al segundo grupo, porque consagró derechos sociales ya convalidados por el movimiento armado. Hoy México requiere una Constitución con las características señaladas por Lassalle pero que reconozca lo manifestado en la realidad de manera elocuente. Éstas son las llamadas reformas estructurales, necesarias por la situación actual del país: una economía abierta, inserta en la globalización y con una democracia embrionaria. Lo importante es que concluya la lucha entre el derecho y los hechos; entre las normas y las conductas. El trabajo del legislador tiene por objeto amalgamar ideas y realidades, hacer penetrar paulatinamente el derecho en el hecho.

En el Coloquio de Invierno celebrado en 1992, Héctor Aguilar Camín (1992, t. III, 41) distingue varias reformas en el transcurso del siglo pasado:

La primera se inicia en los años veinte con la construcción de una nueva institucionalidad política, que alcanza su primera versión corporativa, de amplias bases sociales, en el cardenismo. La segunda, desatada en los años cuarenta, tiene como acento la industrialización de México, bajo el paraguas propiciatorio del auge norteamericano de la posguerra. La tercera reforma es la trazada a principios de los ochenta, luego del boom y la quiebra petrolera, en medio de la crisis definitiva del viejo modelo virtuoso, que adquiere perfiles acelerados en los años que corren.

Es preciso hacer una profunda reforma institucional. Hablo de una nueva carta magna que asimile las nuevas corrientes del constitucionalismo en un mundo globalizado, aunque ya señalé anteriormente que el artículo 135 constitucional no permite una reforma integral. Queda como única posibilidad continuar la política de modificaciones parciales.

En los tiempos actuales, el Estado, que es la “organización de la sociedad para tomar decisiones”, tiene ante sí estos retos fundamentales. Pero lo más importante en la consolidación democrática sigue recayendo en el ámbito del Poder Legislativo. Philip Norton, especialista en el estudio de legislaturas comparadas, señala que un Poder Legislativo que “desarrolla reglas complejas de procedimiento, prácticas reconocibles y patrones de conducta es un Parlamento institucionalizado”. Otras características de la institucionalización de este órgano son: autonomía, universalismo (reglas estándares que aplican para todos), adaptabilidad al entorno constitucional y político y capacidad organizativa para la forma-

ción de comités, posiciones de liderazgo, reglas de registro y de procedimiento (1998, 8).

México ha adoptado una democracia consensual, más difícil de consolidar que una mayoritaria. Según Lijphart (2000, 53-57), las características de la democracia consensual —que contrastan con las de la mayoritaria del modelo de Westminster— son las siguientes:

- 1) División del Poder Ejecutivo en los gabinetes de amplia coalición.
- 2) Equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- 3) Sistema multipartidista.
- 4) Representación proporcional.
- 5) Corporalismo de los grupos de interés.
- 6) Gobierno federal y descentralizado.
- 7) Bicameralismo fuerte.
- 8) Rigididad constitucional.
- 9) Revisión judicial.
- 10) Independencia del banco central.

En su mayor parte, el sistema político mexicano cumple hoy con estas características, aun cuando en un Congreso con tres fracciones parlamentarias los acuerdos se dificultan.

Los problemas no son fáciles de superar. Habrá que reagruparlos, como lo señala Samuel Huntington:

*Problemas de transición*, derivados directamente del fenómeno del cambio de régimen del autoritarismo a la democracia.

Una segunda categoría de problemas puede ser catalogada como *los problemas contextuales*. Se derivan de la naturaleza de la sociedad, su economía, su cultura y su historia, y en cierto sentido son endémicos del país, cualquiera que sea su forma de gobierno.

Finalmente, cuando las democracias se consolidan y alcanzan cierta estabilidad, pueden llegar a enfrentarse con *problemas sistémicos*, derivados del funcionamiento del sistema democrático... Otros problemas son los característicos de los sistemas democráticos: llegar a un punto muerto, la imposibilidad de tomar decisiones, la debilidad ante la demagogia, el control por parte de los intereses económicos parciales (Antaki, 2002, 191).

Un buen Poder Legislativo disminuye las posibilidades de un mal gobierno. Acudiendo a la historiadora estadounidense Bárbara Tuchman,

hablaría de cuatro amenazas a un buen gobierno, a menudo en combinación: tiranía u opresión, ambición excesiva, incompetencia o decadencia e insensatez o perversidad. Todo lo anterior es consecuencia del abuso del poder sin frenos y contrapesos (1989, 12).

Sería demasiado ingenuo afirmar, con la retórica de otros tiempos, que México ha contado con los hombres idóneos cuando así lo han demandado las circunstancias. La historia da constancia, con notables excepciones, de lo contrario. Diversos historiadores reconocen que no ha habido líderes a la altura de los reclamos; lo más frecuente ha sido que los anhelos del pueblo han estado por encima de la responsabilidad asumida por sus gobernantes. Sin embargo, el reto prevalece.

Pocas veces causas tan delicadas han recaído en manos tan numerosas, caracterizadas por la indolencia y la torpeza. Los discursos autocomplacientes se desmoronan frente a la contundencia de los hechos. El Congreso mexicano debe romper paradigmas obsoletos, sustituyéndolos por otros enfocados al acatamiento de sus principios y sus funciones. El retroceso siempre es factible y no deben descartarse retornos a pasados turbulentos, una amenaza siempre latente.

En el proceso de consolidación democrática hay instituciones que han modificado la tradicional división del poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que ya funcionan con cierta certidumbre. Así, el Banco de México ha recuperado, no en forma fortuita ni súbitamente, su prestigio y su autoridad para manejar la política monetaria. El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, con un alto costo a pagar por el pueblo de México, por haber absorbido la deuda del Fobaproa, le da sustento a un sistema financiero confiable. No fui del todo partidario de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), puesto que este aspecto corresponde más a valores y a cultura que a leyes y a instituciones. Sin embargo, por su buen rendimiento y en tanto los funcionarios no asuman actitudes y comportamientos transparentes, el IFAI, subsidiariamente, realiza esa tarea. Aunque la integración del último consejo del Instituto Federal Electoral no fue del todo satisfactoria para la opinión pública, el IFE garantiza, hasta cierto punto, procesos electorales con resultados confiables. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha hecho su tarea. Dentro del Poder Judicial, con el riesgo de judicializar la política o de politizar la justicia, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto problemas de gran calado y con sus decisiones ha contribuido a dilucidar confrontaciones entre órganos del poder.

El desempeño de los partidos políticos está severamente degradado. En algunos casos —origen es destino— los partidos han emanado desde el poder y no por voluntad ciudadana. En otros, han surgido en busca de prebendas y no para canalizar la participación política. En todos hay una obsesión por ganar la preferencia electoral olvidando las grandes tareas a realizar, algunas de ellas de carácter totalmente impopular como el desmantelamiento de las estructuras corporativas que hoy constituyen el mayor lastre para la democracia mexicana. La oposición a cualquier acuerdo es sistemática en el Partido de la Revolución Democrática. El Partido Revolucionario Institucional ha mostrado su peor faceta desde la oposición. Lo dicen sus propios miembros al reconocer que su partido está logrando lo que era difícil de concebir: es peor desde la oposición que como gobierno. El Partido Acción Nacional perdió una oportunidad excelente al no impulsar la reforma energética de Ernesto Zedillo. Éste ha sido tal vez el error más grave en toda su historia. Mal le va a un partido cuando se aleja de su doctrina, caro paga ese desacato. El Partido Acción Nacional no debió haber tenido ninguna duda en ese tema, debió seguir sus principios y el pensamiento de Manuel Gómez Morín, quien siempre sostuvo: tanta sociedad como sea posible, tanto Estado como sea necesario.

El fortalecimiento institucional de los partidos es la tarea más urgente por realizar. Representa uno de los desafíos más importantes del sistema político mexicano. Como bien dice el politólogo Francisco Valdés Ugálde,<sup>43</sup> se creó “un sistema de partidos que tiende a encerrarse en sí mismo”. En lugar de trabajar por el bien del país, “han tendido, en esta fase de la historia, a dar más cauce a los intereses de facciones”. Dicho autor hace una dura crítica: “Mucho dinero público; corrupción interna vinculada con tráfico de influencias; partidos condicionados por una telecracia sin contrapeso... subordinan la función de gobernar a la lucha por ganar la siguiente elección”. El esfuerzo ciudadano para formar organizaciones de avanzada que dieran sustento al pluralismo, paradójicamente, ha derivado “en la formación de una partidocracia que labra tozudamente su propio des prestigio”.

Está surgiendo un falso debate: la confrontación entre organizaciones no gubernamentales y partidos políticos cuando sus fines son diferentes. Asimismo, ha permeado la idea en la opinión pública de que comprometerse con un partido político somete la conciencia, limita la independen-

<sup>43</sup> Artículo en el periódico *El Universal* del 28 de agosto de 2005.

cia personal y deteriora su calidad ciudadana. Insisto: la única forma de mejorar la vida política nacional es la participación ciudadana, y la única forma de organizar la voluntad ciudadana es mediante partidos políticos. Con todo y su deterioro, la única alternativa viable es vigorizarlos en el afán de que estén a la altura de lo que los ciudadanos y la nación exigen. El espectro ideológico de México está cubierto, básicamente, por los partidos existentes. Cualquier intento de crear nuevos partidos obedece a otras razones más que a la oferta de opciones ideológicas distintas. Los partidos, al igual que el poder político, son medios, no fines. Tienen un carácter instrumental, sirven para canalizar la participación ciudadana como organizaciones intermedias entre los particulares y el Estado.

Al concluir este libro, México se prepara para enfrentar una contienda electoral diferente. Ya no se convocará a la ciudadanía para terminar con un sistema político que había dado muestras claras de agonía y de crisis recurrentes. Tampoco es el llamado para transitar hacia la democracia. Habrá una cerrada disputa por el poder. Previamente, los candidatos deberán presentar programas de gobierno y confrontar ideas. Las propuestas para mejorar nuestras instituciones y para establecer una relación Ejecutivo-Legislativo que sea productiva estarán en el centro del debate.

Se podrán criticar las reflexiones vertidas en este libro porque idealizo al Parlamento. Lo reconozco. Toda institución, para su perfeccionamiento, requiere de su previa idealización. Se podrá también señalar que he sido muy severo, pero es en el afán de añadir eficacia a la autenticidad que hoy tiene el Congreso mexicano. Se reprochará también que parto de una posición partidista. Lo acepto con todas sus consecuencias, porque negarlo sería deshonesto. Hablo desde una trinchera, conforme a los principios y doctrinas del partido político en el que milito. A ello le llamo congruencia. Se me recriminará seguramente el que, siendo legislador, haga estos reclamos al órgano al que pertenezco. Lo dije muchas veces en la tribuna parlamentaria y lo hago ahora por escrito. Lo expuse en la introducción de este libro: pugné con todo mi esfuerzo porque se realizaran las reformas que considero necesarias para México. Fracasé una y otra vez. Espero, por último, que este libro contribuya con algo a superar el desencuentro y la parálisis que vive el Congreso mexicano.